

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

M. (n° 2)

c.

FAO

136^e session

Jugement n° 4691

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. A. M. le 16 août 2019 et régularisée le 19 septembre, la réponse de la FAO du 16 décembre 2019, la réplique du requérant du 9 avril 2020 et la duplique de la FAO du 20 juillet 2020;

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 classer sa plainte pour harcèlement et abus de pouvoir.

Le requérant est entré au service de la FAO en juillet 1995. Du 1^{er} janvier 2015 au 9 septembre 2016, il a occupé le poste de directeur du Bureau de liaison de la FAO pour l'Amérique du Nord (LOW selon son sigle anglais), au grade D-1.

Le 21 mars 2016, le requérant fit un exposé sur son point de vue et sa stratégie future pour le LOW lors d'une conférence, à l'issue de laquelle il constata avec inquiétude le manque de compréhension et le désaccord de certains représentants d'États membres concernant les priorités du programme de travail du LOW. Peu après, le 28 mars 2016, il fit part de ses inquiétudes au Directeur général adjoint (Opérations)

par courriel et lui demanda de lui fournir d'urgence des informations en retour et des conseils.

Le 25 avril 2016, le requérant fut informé par téléphone, par le directeur du Bureau d'appui à la décentralisation, qu'il serait muté de son poste à Washington (États-Unis d'Amérique) à un poste en Haïti. Le 2 mai 2016, il adressa un courriel au Directeur général adjoint (Opérations) pour lui demander conseil sur la mutation proposée, suggérant d'autres postes D-1 vacants ou sur le point de l'être en lieu et place du poste en Haïti, qu'il considérait comme incompatible avec les graves problèmes médicaux dont il souffrait. Par la suite, le médecin-chef recommanda de ne pas muter le requérant en Haïti compte tenu de son état de santé.

Au cours des mois qui suivirent, plusieurs autres mutations furent proposées, mais le requérant s'y opposa également pour des raisons médicales.

Le 22 février 2017, le requérant reçut un courriel de la directrice du Bureau des ressources humaines l'informant de sa mutation à Budapest (Hongrie) au poste de spécialiste principal des politiques, au grade D-1. La directrice indiquait que ce poste correspondait à ses qualifications professionnelles et que la description de fonctions lui serait communiquée «en temps utile»*. Le requérant était invité à soumettre le lendemain ses éventuelles observations sur la proposition de mutation. Le 27 février, il demanda à la directrice du Bureau des ressources humaines de lui indiquer le nombre de jours de préavis habituellement accordés pour une mutation et un changement de lieu d'affectation afin de prendre les dispositions nécessaires. Il mentionna les dépenses superflues qu'il avait encourues, telles que l'indemnité de force majeure qu'il avait dû payer pour annuler la location d'une voiture ainsi qu'une somme forfaitaire pour l'envoi d'effets personnels de Washington (États-Unis d'Amérique) à Budapest, demandant leur remboursement. Alors que ces demandes pécuniaires furent rejetées, les frais de stockage de ses effets personnels et l'indemnité journalière de subsistance pour son séjour à Washington furent approuvés à titre

* Traduction du greffe.

exceptionnel dans l'attente de son déménagement vers le nouveau lieu d'affectation. Le 11 mars 2017, le requérant se rendit à Budapest.

Le 15 mai 2017, le requérant déposa une plainte auprès du Bureau de l'Inspecteur général pour harcèlement et abus de pouvoir contre le Directeur général adjoint (Opérations) et le directeur du Bureau d'appui à la décentralisation.

Le 27 octobre 2017, le Bureau de l'Inspecteur général émit un avis de classement après un examen préliminaire et rejeta la plainte dans son intégralité comme étant dénuée de fondement. L'avis de classement portait sur plusieurs allégations formulées par le requérant, notamment un abus de pouvoir de la part du Directeur général adjoint (Opérations), qui avait expressément ordonné au requérant de «se soumettre et céder»^{*} aux pressions exercées par les représentants d'États membres, en violation des Normes de conduite de la fonction publique internationale, l'avait brutalement démis de ses fonctions de directeur du LOW, lui avait ordonné de déménager en Afrique du Sud sans explication claire ni procédure régulière, toutes ces instructions ayant été mises en œuvre par le directeur du Bureau d'appui à la décentralisation.

Le requérant forma un recours devant le Directeur général le 15 décembre 2017 pour contester les constatations et conclusions viciées de l'enquête du Bureau de l'Inspecteur général. Ce recours fut rejeté le 13 février 2018.

Le 19 février 2018, le requérant saisit alors le Comité de recours. Dans son rapport du 17 décembre 2018, le Comité jugea le recours recevable et, sur le fond, reconnut sa complexité, car il était lié à la mutation du requérant au Bureau régional de la FAO pour l'Europe, que le Comité indiquait avoir déjà examinée. Pour éviter tout risque de chevauchement, le Comité limita ses délibérations aux faits qui n'avaient pas été abordés dans le cadre de l'affaire liée à la mutation précédente. Il estima que le temps pris par le Bureau de l'Inspecteur général pour examiner la plainte était excessif, mais ne constata aucun motif de fond ou de forme indiquant que la décision du Bureau de l'Inspecteur général était partielle ou erronée, et conclut également que

^{*} Traduction du greffe.

le Bureau de l'Inspecteur général avait agi conformément à son mandat en ne commandant pas d'enquête externe, contrairement à ce qu'avait demandé le requérant. Sur le fond, le Comité estima que le Bureau de l'Inspecteur général avait pris en considération toutes les informations pour déterminer si le «comportement décrit»* dans la plainte satisfaisait aux critères de harcèlement et d'abus de pouvoir, sur la base de quoi il recommanda le rejet du recours dans son intégralité.

Dans sa décision définitive du 20 mai 2019, le Directeur général entérina et fit siennes les conclusions susmentionnées du Comité, et décida de ne pas annuler la décision contestée et de rejeter les demandes du requérant. Toutefois, le Directeur général ne partageait pas l'avis du Comité concernant la durée de l'examen préliminaire, qu'il jugeait appropriée compte tenu de la nature et de la complexité de la plainte. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de déclarer nuls et nonavenus l'examen préliminaire et l'avis de classement de la plainte initiale pour harcèlement et abus de pouvoir. Il réclame des dommages-intérêts pour tort moral, notamment pour négligence et retard excessif dans la procédure de recours interne, d'un montant de 300 000 euros, ainsi qu'une indemnisation du préjudice matériel qu'il prétend avoir subi du fait de l'interruption de sa carrière, d'un montant de 200 000 euros. En outre, il réclame des dommages-intérêts exemplaires d'un montant de 250 000 euros ainsi que le remboursement de tous ses frais d'avocat pour un montant d'au moins 15 000 francs suisses, et il demande que toutes les sommes accordées soient assorties d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter du 20 mai 2019 et du 30 mars 2018 et jusqu'à la date du paiement intégral de ces sommes. Enfin, il réclame toute autre réparation que le Tribunal jugera nécessaire, juste et équitable.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement, estimant que le requérant ne s'est absolument pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait concernant ses allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir. De plus, la FAO

* Traduction du greffe.

demande au Tribunal de rejeter comme irrecevables la conclusion du requérant tendant à l'octroi de dommages-intérêts exemplaires (qu'il n'avait pas formulée dans son recours interne), ainsi qu'un certificat médical daté du 6 avril 2020 joint uniquement à la réplique à l'appui de sa demande de dommages-intérêts pour tort moral.

CONSIDÈRE:

1. Au moment des faits, le requérant était fonctionnaire de la FAO. Il a formé un certain nombre de requêtes auprès du Tribunal, dont certaines ont fait l'objet de jugements rendus à cette session. La présente requête a été formée le 16 août 2019. Elle est dirigée contre une décision du Bureau de l'Inspecteur général de classer une affaire découlant d'une plainte pour harcèlement et abus de pouvoir déposée par le requérant le 15 mai 2017. Cette décision de classement a été communiquée au requérant le 27 octobre 2017. Celui-ci a ensuite formé un recours interne. Dans un rapport du 14 décembre 2018, le Comité de recours a recommandé le rejet du recours, recommandation que le Directeur général a suivie dans une décision du 20 mai 2019. Telle est la décision attaquée en l'espèce.

2. Le requérant a sollicité la tenue d'un débat oral. Toutefois, les écritures et les pièces produites par les parties sont suffisamment détaillées pour permettre au Tribunal de statuer sur les questions soulevées en l'espèce. Il n'y a donc pas lieu de faire droit à cette demande.

3. Dans son mémoire, le requérant présente ses arguments en plusieurs chapitres. Dans le premier chapitre général, il soutient que la décision attaquée serait illégale et «entachée de non-respect des règles»*. Ce chapitre général contient un certain nombre de sous-chapitres. Le premier sous-chapitre concerne le non-respect des règles relatives à une procédure équitable et à l'impartialité, le deuxième concerne le

* Traduction du greffe.

non-respect des règles relatives à une enquête transparente, utile et approfondie, et le troisième concerne la charge de la preuve et le principe du contradictoire. Dans le deuxième chapitre général, le requérant fait valoir que la décision attaquée serait entachée d'erreurs de fait manifestes, y compris l'absence d'enquête sur certains faits, et 18 exemples sont énumérés. Le troisième chapitre général, dans lequel le requérant soutient que la décision attaquée serait entachée d'erreurs de droit, contient deux sous-chapitres, l'un précisant le droit applicable et l'autre l'application du droit ou sa non-application au «cas d'espèce»*. Dans ce deuxième sous-chapitre, quatre questions sont identifiées, y compris des «erreurs de droit fondamentales concernant certaines constatations figurant dans [l'avis de classement]»*. Douze de ces erreurs sont recensées. Dans le quatrième chapitre général, le requérant soutient que les moyens précédents démontreraient clairement des actes de harcèlement et un abus de pouvoir de la part des «défendeurs»*. Dans le cinquième et dernier chapitre général, le requérant soutient qu'il aurait droit à des dommages-intérêts pour tort moral en raison, premièrement, de l'illégalité de la décision attaquée et, deuxièmement, du retard excessif dans la procédure de recours interne.

4. Il convient d'examiner tout d'abord le rôle du Bureau de l'Inspecteur général dans la procédure d'enquête. Ce rôle est régi par une circulaire administrative du 15 février 2017, par laquelle a été promulguée une version révisée des «Directives relatives aux enquêtes administratives internes menées par le Bureau de l'Inspecteur général»* (ci-après les «Directives»). Les Directives recensent notamment trois phases dans une enquête. La première est la réception de la plainte. La deuxième est l'examen préliminaire, qui, comme en l'espèce, peut aboutir au classement de l'affaire. Tel est le cas lorsque le Bureau de l'Inspecteur général conclut qu'une plainte ne justifie pas l'ouverture d'une enquête (paragraphe 23 des Directives). La troisième phase est l'enquête complète. Elle se déroule lorsque le Bureau de l'Inspecteur général détermine, en se fondant sur l'examen préliminaire, qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un fonctionnaire de la FAO a eu

* Traduction du greffe.

une conduite répréhensible. Cela déclenche l'ouverture d'une enquête complète (paragraphe 28 des Directives). Les Directives prévoient qu'un examen préliminaire implique généralement un «entretien avec le plaignant»* et un examen des documents soumis par celui-ci, ainsi que toute mesure d'enquête nécessaire pour déterminer si une enquête complète est justifiée (paragraphe 21 des Directives). Pendant l'examen préliminaire, la personne potentiellement visée par l'enquête n'est pas informée de la décision d'engager un examen préliminaire ni des allégations concernées, du moins le plus souvent (paragraphe 22 des Directives). De plus, si l'affaire est classée à l'issue de l'examen préliminaire, les raisons de cette décision doivent être consignées dans les fichiers internes du Bureau de l'Inspecteur général (paragraphe 26 des Directives). Ce qu'il faut retenir de ce qui précède, c'est que la manière dont l'enquête se déroule est en grande partie déterminée par l'évaluation faite par le Bureau de l'Inspecteur général de la voie à suivre, même s'il ne fait aucun doute que le Bureau doit agir de manière raisonnable et rationnelle. En effet, le paragraphe 3 des Directives fixe comme objectif que les allégations de conduite répréhensible fassent l'objet d'une enquête approfondie et impartiale. Il convient également de relever que la politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement définit l'abus de pouvoir comme l'utilisation inappropriée d'une position d'influence, de pouvoir ou d'autorité contre une autre personne.

5. Les moyens exposés par le requérant dans son mémoire sont un mélange discursif d'allégations de vices entachant à la fois la décision du Bureau de l'Inspecteur général de classer l'affaire, l'approche du Comité de recours et la solution adoptée par le Directeur général dans la décision attaquée. La plupart des moyens avancés partent du principe que le récit des faits que donne le requérant et la manière dont il estime qu'ils devraient être perçus sont incontestablement exacts. Quoi qu'il en soit, force est de constater que l'approche du Bureau de l'Inspecteur général est bien entachée d'un vice.

* Traduction du greffe.

6. Dans la notification de son avis de classement en date du 27 octobre 2017, le Bureau de l'Inspecteur général a commencé par identifier les allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir et de représailles découlant de la plainte déposée par le requérant le 15 mai 2017. Il a déclaré ce qui suit:

«Je vous écris pour vous informer que l'Unité d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général a terminé son examen préliminaire des allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir et de représailles que notre bureau a reçues le 15 mai 2017, **à savoir** que M. [G.], alors Directeur général adjoint (Opérations), aurait abusé de son pouvoir en vous ordonnant de participer à certaines actions que vous jugiez contraires aux règles et règlements de l'Organisation. En outre, en réponse à votre objection de participer à ces actions, M. [G.] et M. [R.D.L.P.], directeur du Bureau d'appui à la décentralisation, auraient abusé de leur pouvoir en représailles contre vous en vous démettant brutalement de vos fonctions de directeur du LOW, avec pour "seul objectif de [vous] humilier professionnellement et publiquement" et de vous soumettre à des "actions préjudiciables et humiliantes" qui ont abouti à une "rétrogradation illégale".»* (Caractères gras ajoutés.)

7. L'emploi de l'expression «à savoir» indique une explication de ce qui précède, c'est-à-dire que ce qui suivait était une explication des allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir et de représailles. La description ci-dessus résume certes une partie de ce que le requérant avait indiqué dans sa plainte du 15 mai 2017. D'après cette description, l'élément central des actes de harcèlement et d'abus de pouvoir était le fait d'avoir ordonné au requérant de «participer à certaines actions»* et de lui faire subir des représailles s'il n'y participait pas. Mais l'allégation d'abus de pouvoir formulée par le requérant allait bien au-delà de ce qui était résumé dans l'extrait cité ci-dessus. L'abus de pouvoir, tel qu'il est allégué, impliquait le fait d'avoir «ordonné [non pas les actions ordonnées au requérant qui viennent d'être mentionnées] des mutations et des actions illégales, ainsi que la rétrogradation prétendument illégale»*. En outre, d'après les allégations, les ordres auraient été donnés au requérant en juin 2016, mais la longue période de harcèlement aurait commencé, selon le récit livré par l'intéressé dans sa plainte du 15 mai 2017, en mars 2016 et non en juin 2016. Dans sa

* Traduction du greffe.

plainte, le requérant disait n'avoir reçu aucune information en retour ni aucun conseil de M. G. fin mars 2016 (après une réunion avec, notamment, l'ambassadeur des États-Unis auprès des agences des Nations Unies basées à Rome) au sujet de questions qu'il avait soulevées et qui constituaient, selon lui, une violation flagrante des normes applicables. Il exposait également en détail une proposition de mutation en Haïti dont il avait été informé par M. R.D.L.P. en mai 2016 et au sujet de laquelle il avait correspondu avec M. G. Il mentionnait également une correspondance avec M. G. en mai 2016 concernant d'éventuelles mutations latérales, qui, à terme, avait donné lieu, selon lui, à une décision a priori (prise par M. G.) avant «un examen transparent et en bonne et due forme fondé principalement sur la prise en considération des fonctionnaires méritants et aux longs états de service, comme expressément prévu dans les politiques applicables de la FAO»*.

8. Il est vrai que, à la suite du passage cité au considérant 6 ci-dessus de la notification de l'avis de classement, le Bureau de l'Inspecteur général a abordé un certain nombre de questions ou de faits précis de manière isolée, dont deux qui se sont produits avant juin 2016, à savoir la proposition de mutation en Haïti et la question des mutations latérales.

9. Or, aux fins de l'espèce, il convient de se concentrer sur les événements qui se sont déroulés avant juin 2016. En ce qui concerne la proposition de mutation du requérant en Haïti, le Bureau de l'Inspecteur général a indiqué, dans sa décision de classer l'affaire, qu'il n'avait «pas été en mesure de trouver la moindre information à l'appui de la conclusion selon laquelle [M. G.] ou [M. R.D.L.P.] aurait proposé la mutation [du requérant] en Haïti et, en conséquence, [il] juge[ait] cette allégation sans fondement»*. Mais cette conclusion ne tient absolument pas compte des éléments de preuve joints par le requérant à sa plainte du 15 mai 2017 au sujet d'une conversation téléphonique qu'il avait eue avec M. R.D.L.P. le 25 avril 2016, au cours de laquelle il lui avait été

* Traduction du greffe.

indiqué qu'il serait muté en Haïti avec effet immédiat, et d'un courriel adressé par le requérant à M. G. le 2 mai 2016 (qui figurait parmi les pièces communiquées au Bureau de l'Inspecteur général à l'appui de la plainte du 15 mai 2017), dans lequel l'intéressé et M. G. échangeaient au sujet de la mutation et mentionnaient une conversation entre M. R.D.L.P. et le requérant concernant la possibilité d'une mutation de ce dernier en Haïti.

10. En ce qui concerne les mutations latérales, le Bureau de l'Inspecteur général a rappelé le cadre juridique applicable à de telles mutations (question qui doit être tranchée par le Directeur général) avant de déclarer: «le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas été en mesure d'identifier des éléments indiquant que M. G. ou M. R.D.L.P. avait pris, ou indûment influencé, la décision relative au lieu de votre mutation. En conséquence, le Bureau de l'Inspecteur général juge cette question sans fondement»*. Mais cette approche formaliste, ainsi que l'emploi de l'expression «**indûment** influencé» (caractères gras ajoutés) minimise considérablement la possibilité que M. G. ait effectivement influencé les décisions de ne pas muter le requérant latéralement. En effet, dans le courriel du 2 mai 2016 mentionné au considérant précédent, le requérant a recensé trois postes auxquels il pouvait être muté latéralement et a demandé à M. G. de «bien vouloir envisager et examiner les solutions suivantes avec le [Directeur général]»*. Dans un courriel du 4 mai 2016, M. G. a répondu qu'il serait «heureux d'évoquer ces possibilités avec le [Directeur général]»*. Même si l'on peut aisément admettre que ces éléments sont potentiellement tout à fait compatibles avec l'absence d'abus de pouvoir, ils étaient pertinents au regard de la thèse du requérant selon laquelle il y avait eu abus de pouvoir. Cette thèse ne pouvait être écartée pour les motifs simplistes invoqués en l'espèce. Les points de détail examinés dans le présent considérant et dans le précédent permettent de douter de la rigueur de l'analyse effectuée par le Bureau de l'Inspecteur général des pièces dont il disposait plus généralement.

* Traduction du greffe.

11. Toutefois, le point le plus important est que, en définissant le harcèlement allégué impliquant un abus de pouvoir aussi étroitement qu'il l'a fait, comme indiqué au considérant 6 ci-dessus, et en examinant de manière isolée des questions ou faits précis, le Bureau de l'Inspecteur général n'a, selon toute vraisemblance, pas déterminé si le comportement dans son ensemble impliquait un abus de pouvoir (voir le jugement 2930, au considérant 3) ou, en d'autres termes, si l'effet cumulatif des actes visés permettait de requalifier le comportement de harcèlement et, plus précisément, d'abus de pouvoir (voir le jugement 4347, au considérant 30). À cet égard, l'argument de la FAO dans sa duplique selon lequel le Bureau de l'Inspecteur général avait indiqué dans la conclusion de son avis de classement que «chaque allégation de harcèlement, d'abus de pouvoir et de représailles [...] [était] soit infondée, soit non vérifiée»* et que, «par conséquent, le comportement présenté dans [la] plainte ne satisfait pas aux critères du harcèlement»*, est sans pertinence. En effet, cette observation tend à renforcer le constat selon lequel le Bureau de l'Inspecteur général a examiné chaque allégation de manière isolée plutôt que dans leur ensemble.

12. Ces éléments suffisent à justifier l'annulation de l'avis de classement du 27 octobre 2017, comme le demande le requérant. La décision attaquée, par laquelle le recours du requérant a été rejeté, doit également être annulée. Il y a lieu de relever que le requérant ne demande pas qu'il soit ordonné au Bureau de l'Inspecteur général d'entreprendre un nouvel examen préliminaire et, s'il est convaincu que la plainte doit passer à la troisième phase comme indiqué précédemment, d'effectuer une enquête complète. Ce point est important, car il s'agirait du mécanisme approprié pour enquêter sur les allégations selon lesquelles il aurait été victime de harcèlement et d'abus de pouvoir manifestes. Le requérant invite le Tribunal à déterminer qu'il a été victime de harcèlement et d'abus de pouvoir manifestes et à ordonner, apparemment sur cette base, l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 300 000 euros et de dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 200 000 euros, ainsi que de dommages-intérêts exemplaires d'un

* Traduction du greffe.

montant de 250 000 euros. Or les mesures proposées par le requérant dépassent largement l'objet de la requête.

13. Il n'en reste pas moins que le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral à raison du préjudice moral qu'il a incontestablement subi du fait du rejet péremptoire et illégal de sa plainte pour harcèlement et, en particulier, pour abus de pouvoir et représailles, qui, de toute évidence, l'affectait fortement à l'époque. Le Tribunal fixe le montant de ces dommages-intérêts à 60 000 euros.

14. Le requérant réclame également des dommages-intérêts pour tort moral à raison du retard pris dans le traitement de son recours interne, bien qu'il ajoute, dans sa réplique, une conclusion concernant le prétendu retard dans l'examen de sa plainte par le Bureau de l'Inspecteur général. Compte tenu de l'objet du recours, et de la plainte déposée devant le Bureau de l'Inspecteur général, ainsi que des faits détaillés avancés par le requérant, le retard, dans un cas comme dans l'autre, n'était pas excessif.

15. Le requérant a droit à des dépens, dont le montant est fixé à 8 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 20 mai 2019 portant rejet du recours du requérant est annulée.
2. La FAO versera au requérant une indemnité de 60 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
3. La FAO lui versera également la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 18 mai 2023, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 juillet 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE ROSANNA DE NICTOLIS HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ