

G.
c.
OIT

126^e session

Jugement n° 4038

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. K. G. le 19 octobre 2016, la réponse de l'OIT du 15 décembre 2016, la réplique du requérant du 19 janvier 2017 et la duplique de l'OIT du 24 février 2017;

Vu les documents transmis par l'OIT, à la demande du Tribunal, le 1^{er} février 2018;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

Le requérant, qui se dit victime de harcèlement institutionnel et de discrimination, demande réparation pour le préjudice qu'il estime avoir subi.

Le 24 octobre 2012, le Bureau de l'audit interne et du contrôle (IAO selon son sigle anglais) reçut un signalement par un lanceur d'alerte concernant un prétendu manquement du requérant — fonctionnaire affecté au Département de la gestion financière du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT — aux dispositions de la circulaire n° 666, série 6, du 4 avril 2007, intitulée «Contrats d'emploi et autres types de contrats avec des proches parents de fonctionnaires du BIT», du fait que son épouse avait été recrutée à plusieurs reprises aux fins de travailler, notamment, auprès de la Conférence internationale

du Travail (CIT). À l'issue d'une évaluation préliminaire de ces allégations, l'IAO, qui avait identifié *prima facie* un certain nombre d'éléments justifiant l'ouverture d'une enquête, contacta le requérant, le 16 décembre 2013, pour lui faire savoir qu'il était nécessaire de l'auditionner. L'IAO faisait référence à une «allégation» qui avait été portée à son attention, sans donner plus de détail quant à son contenu même, et demandait au requérant de se tenir disponible pour le 18 décembre, date à laquelle il devait passer un entretien dans le cadre d'un concours. L'audition eut finalement lieu le 19 décembre 2013. Lors de celle-ci, le requérant dut répondre à plusieurs questions en lien avec le recrutement de son épouse et un potentiel conflit d'intérêts dès lors qu'il effectuait le paiement des sommes dues à son épouse en exécution de ses divers contrats. Il affirma que «tout le monde» savait qu'il était marié avec elle.

Le 25 août 2014, le requérant — qui, entre-temps, s'était enquis de l'état d'avancement de l'enquête et avait fait part des conséquences de celle-ci sur son état de santé — fut contacté par l'IAO en vue d'une nouvelle audition «[p]our faire suite à l'investigation en cours et clarifier certains points relatifs à de nouvelles informations obtenues sur le sujet». La seconde audition eut lieu le 2 septembre 2014. En plus de la question du recrutement de son épouse, le requérant se vit confronté à une demande d'éclaircissement concernant l'augmentation substantielle du nombre d'heures supplémentaires qu'il avait effectuées lors de la CIT de 2013. Par lettre du 16 décembre 2014, il fut informé qu'au regard des conclusions du rapport d'enquête de l'IAO, il avait été conclu qu'il n'avait commis aucune faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire.

Entre-temps, en novembre 2014, le requérant avait déposé une réclamation auprès du Département du développement des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) pour contester plusieurs aspects de la procédure d'enquête, qu'il considérait être constitutifs de harcèlement. Il demandait qu'il soit procédé à l'examen de sa réclamation, qu'il en soit tiré toutes les conséquences et, accessoirement, que le préjudice moral résultant, selon lui, de la dégradation de son état de santé soit réparé. Cette réclamation fut rejetée en février 2015.

Élargissant quelque peu l'argumentation développée dans sa réclamation devant HRD, le requérant saisit la Commission consultative paritaire de recours en mars 2015 en lui demandant de bien vouloir recommander au Directeur général de réparer les dommages moraux subis. À ce titre, il sollicitait le versement de l'équivalent d'un an de salaire, la «réintégration» de son épouse au sein de l'Organisation, la distribution d'une note informative exposant les résultats de l'enquête, l'adoption de sanctions disciplinaires contre les lanceurs d'alerte pour allégations fallacieuses et malveillantes, des rappels à l'ordre à l'IAO pour vice de procédure et abus d'autorité et l'émission d'une lettre d'excuses de la part de l'administration. La Commission rendit son rapport le 20 mai 2016. Elle considéra que l'enquête ouverte contre le requérant était abusive car injustifiée, que la responsabilité du respect des dispositions applicables incombait à HRD et que l'enquête était entachée d'un certain nombre d'irrégularités constitutives de harcèlement institutionnel. Estimant que la réclamation était fondée, elle recommanda au Directeur général de présenter une lettre d'excuses au requérant, de transmettre une note d'information aux personnes ayant eu connaissance de la conduite de l'enquête afin de lever toute suspicion qu'elles auraient pu avoir à son égard, de clarifier auprès des anciens employeurs de l'épouse du requérant et de ses futurs employeurs éventuels, au moyen d'une communication de HRD, que, dans le respect des règles applicables, rien ne s'oppose à l'engagement de celle-ci, d'octroyer au requérant une indemnité de 50 000 francs suisses à titre de réparation pour tort moral et, enfin, de prendre les mesures nécessaires pour l'adoption de règles et de procédures en matière d'enquête.

Par une lettre du 19 juillet 2016, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé de la décision du Directeur général de ne pas accepter les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours et de rejeter sa réclamation comme infondée.

Le requérant saisit le Tribunal le 19 octobre 2016 aux fins d'obtenir l'annulation de la décision attaquée, le paiement d'une indemnité équivalente à un an de salaire toutes causes de préjudice confondues et la mise en œuvre des recommandations de la Commission consultative paritaire de recours.

Pour sa part, l'OIT soutient que la requête est irrecevable en ce que l'ouverture de l'enquête n'était pas un acte faisant grief et que le Tribunal n'a pas compétence pour ordonner les mesures recommandées dans le rapport du 20 mai 2016. Pour le reste, elle sollicite du Tribunal qu'il rejette la requête comme infondée.

Dans le cadre d'un examen préalable de l'affaire, le Tribunal a demandé à l'OIT de fournir plusieurs documents ayant trait à la procédure d'enquête menée par l'IAO. Lesdits documents ont été transmis le 1^{er} février 2018.

CONSIDÈRE :

1. Le Tribunal relève d'emblée que le requérant sollicite la tenue d'un débat oral. Le Tribunal rejette cette demande, car il considère que les écritures et les éléments de preuve produits par les parties sont suffisants pour lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause.

2. Le requérant se plaint d'avoir été l'objet d'un harcèlement institutionnel qui résulterait du fait d'avoir été soumis à une enquête injustifiée, d'une série d'irrégularités procédurales commises au cours de cette enquête, de la convocation à la première audition juste avant de passer un entretien pour un concours, d'une inégalité de traitement, de l'acharnement de l'IAO, d'une discrimination en raison de sa situation matrimoniale, ainsi que de l'atteinte à son droit d'être traité avec respect et dignité.

Ce faisant, le requérant paraphrase les conclusions de la Commission consultative paritaire de recours qui, dans son rapport du 20 mai 2016, a considéré :

«131. [...] que le [requérant] a fait l'objet d'une enquête injustifiée, que la procédure d'enquête suivie était empreinte d'irrégularités tant au regard du respect du principe d'égalité de traitement et de la dignité de la personne [faisant l']objet de l'enquête, que des règles inhérentes à une procédure respectueuse du devoir de sollicitude que l'Organisation doit garantir à ses fonctionnaires.

132. La Commission considère ainsi que *pris dans leur ensemble*, tous ces éléments permettent de conclure qu'il y a eu harcèlement institutionnel, indépendamment du caractère intentionnel ou non de ces agissements (jugements n° 2524, consid. 25, n° 2370, consid. 17, n° 3250, consid. 9), lesquels ont été ressentis par le [requérant] comme attentatoires à ses droits fondamentaux ou à sa dignité. Une série d'erreurs qui portent atteinte à la dignité d'un employé peut constituer un harcèlement institutionnel (jugement n° 3250, consid. 10). La Commission considère également que les différents comportements du Bureau (qu'il s'agisse de HRD, de l'IAO ou de l'enquêtrice) n'avaient pas le caractère raisonnable qui aurait pu écarter toute idée de harcèlement allégué par le [requérant].»

3. Le requérant soutient que l'ouverture d'une enquête à son égard était abusive. L'Organisation soulève à ce sujet une exception d'irrecevabilité, en faisant valoir que l'ouverture d'une enquête ne constitue pas un acte faisant grief susceptible de recours.

Comme le rappelle l'Organisation, la jurisprudence du Tribunal de céans établit qu'une décision d'ouvrir une enquête pour faute n'est pas une décision ayant un effet sur la situation du fonctionnaire (voir les jugements 3236, au considérant 12, et 2364, aux considérants 3 et 4). Une telle enquête, qui est assimilable — en matière pénale — à l'enquête préalable à l'ouverture éventuelle d'une procédure pénale, n'a pas pour but de recueillir des preuves utilisables à l'encontre de l'intéressé mais de renseigner l'autorité compétente sur la question de savoir s'il existe des éléments pour formuler des charges suffisantes permettant l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Dès lors qu'elle n'a aucun effet sur la situation juridique du requérant et n'induit notamment aucune modification de son statut, la décision d'ouvrir une enquête ne constitue pas une «décision administrative» susceptible de recours devant le Tribunal (voir le jugement 2364 précité, aux considérants 3 et 4).

Mais, comme indiqué ci-dessus, le requérant soutient que ce grief, combiné à d'autres, est la preuve d'un harcèlement à son égard. Dans ces conditions, il appartient au Tribunal de vérifier si l'ouverture de l'enquête constitue en soi un élément permettant de conclure à l'existence d'un harcèlement institutionnel.

4. Le grief relatif à l'irrégularité de l'ouverture de l'enquête n'a pas été expressément développé par le requérant dans ses réclamations. Il est énoncé pour la première fois de façon argumentée dans le rapport de la Commission consultative paritaire de recours, qui a considéré que l'enquête ouverte contre le requérant était abusive car injustifiée.

Le paragraphe 30 des Lignes directrices uniformes en matière d'enquête (2^{ème} édition) approuvées en juin 2009 par la 10^{ème} Conférence des enquêteurs internationaux dispose :

«Dès 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.»

En l'occurrence, l'IAO a consulté HRD qui a conclu qu'«[i]l apparaît qu'il y a eu des violations de la circulaire [n° 666, série 6], mais cette évaluation préliminaire est insuffisante pour déterminer si ces violations ont été intentionnelles. Confronter les fonctionnaires concernés serait un pas nécessaire en vue de déterminer les possibles responsabilités [de chacun].»* L'évaluation préliminaire a par ailleurs fait apparaître que l'épouse du requérant avait bénéficié de sept contrats de travail journaliers avec l'Organisation pour un montant total de plus de 20 000 francs suisses.

Dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours a minutieusement analysé si l'évaluation préliminaire permettait de conclure qu'il était «légitimement justifié» d'aller plus loin et d'ouvrir une enquête. Ce faisant, elle est arrivée à la conclusion qu'en ce qui concerne la violation de la circulaire n° 666, l'enquête aurait dû concerner en premier lieu ceux qui ont offert des contrats irréguliers et non le requérant. Selon la Commission, la seule question qui concernait le requérant et qui devait être examinée dans le cadre de l'évaluation préliminaire était celle de savoir si celui-ci avait communiqué son lien de proche parenté avec son épouse comme le requiert le paragraphe 12 de la circulaire. Se fondant sur l'évaluation préliminaire, lors de laquelle HRD a indiqué que le requérant «a systématiquement annexé aux déclarations annuelles de situation de famille les feuilles de paie ou les

* Traduction du greffe.

attestations de salaire de sa femme remises par le BIT»*, la Commission en a déduit que le requérant avait bel et bien respecté son obligation de révéler sa relation de famille et que cet aspect aurait dû être vérifié au stade de l'évaluation préliminaire, ce qui aurait permis d'éviter l'ouverture d'une enquête.

La 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.

En l'occurrence, après avoir consulté HRD, qui considérait que la confrontation des fonctionnaires concernés serait un pas nécessaire en vue de déterminer les responsabilités en cause, et après avoir constaté que l'épouse du requérant avait effectivement bénéficié de sept contrats, dont quatre pour la CIT, l'IAO a estimé avoir identifié *prima facie* suffisamment d'éléments pour ouvrir une enquête.

Le Tribunal estime que les éléments dont disposait l'IAO à ce stade justifiaient notamment de s'interroger sur les points de savoir si, indépendamment de la circonstance que le requérant avait mentionné sa relation familiale dans ses déclarations annuelles de situation de famille, il l'avait également indiquée aux interlocuteurs qu'il avait sollicités pour obtenir un contrat en faveur de son épouse et s'il n'y avait pas de conflit d'intérêts dans son chef étant donné qu'il était le responsable chargé du paiement des sommes dues à son épouse.

Le Tribunal considère dès lors que l'Organisation n'a pas, en ouvrant l'enquête, excédé les limites du pouvoir d'appréciation dont elle dispose en la matière.

Le grief n'est pas fondé.

5. Le requérant fait valoir une série d'irrégularités qui, selon lui, auraient entaché l'enquête, à savoir l'absence de notification formelle préalable de l'objet des auditions avec les enquêteurs, l'absence de représentation et/ou de conseil, le défaut d'audition dans la langue de son choix, le changement des allégations en cours de procédure, le refus d'entendre les témoins qu'il a proposés, la durée abusive de l'enquête

* Traduction du greffe.

et l'absence dans le rapport d'enquête de certaines auditions rapportées dans le formulaire d'ouverture d'enquête de l'IAO.

En principe, les allégations concernant des irrégularités de l'enquête doivent être formulées à l'égard de la décision définitive découlant de cette procédure (voir, en ce sens, le jugement 3236, au considérant 11). Or, en l'occurrence, il n'y a pas eu de décision disciplinaire, l'enquête ayant permis de blanchir l'intéressé des reproches formulés à son encontre. Mais, comme le requérant soutient que ces irrégularités constituent en elles-mêmes la preuve d'un harcèlement institutionnel, il appartient au Tribunal de les examiner. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal, la question de savoir si l'on se trouve en présence d'un cas de harcèlement se résout à la lumière d'un examen rigoureux de toutes les circonstances objectives ayant entouré les actes dénoncés (voir, par exemple, le jugement 3871, au considérant 12).

6. Le requérant invoque une irrégularité de la procédure d'enquête résultant de la circonstance qu'il n'a pas reçu au préalable la notification des allégations faisant l'objet des deux auditions avec les enquêteurs. Faisant référence au rapport de la Commission consultative paritaire de recours, il considère qu'il a ainsi été privé de la possibilité de se préparer en toute connaissance de cause. Il invoque la violation du paragraphe 17 des Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, qui dispose que, «[d]ans le cadre d'un processus d'enquête, la personne faisant l'objet de l'enquête est mise en mesure d'expliquer sa conduite et de présenter toute information en sa faveur».

L'Organisation répond que, dès le début de sa première audition avec les enquêteurs, le requérant a été informé des allégations précises formulées contre lui et il lui a été permis de s'expliquer longuement sur sa conduite et de fournir tout élément de preuve potentiellement à décharge.

Une enquête n'est destinée qu'à établir l'existence de faits qui pourront être remis en cause lors de la procédure disciplinaire au cours de laquelle les droits de la défense doivent être minutieusement garantis. Le Tribunal considère qu'«il est clair que les règles relatives notamment au principe du contradictoire qui doivent être scrupuleusement respectées durant la procédure disciplinaire elle-même, [...] (voir par exemple

le jugement 2475), ne sauraient s'appliquer lors de l'instruction des questions soumises à un organe d'audit interne» (voir le jugement 2589, au considérant 7). Le Tribunal relève que, même si la communication à l'intéressé de l'ouverture d'une enquête à son égard est préférable, sauf dans le cas où cela risquerait de compromettre l'issue de l'enquête, une telle communication n'est pas une condition indispensable pour garantir la régularité de la procédure (voir le jugement 3295, au considérant 8).

Une fois l'enquête ouverte, l'organisation a l'obligation de mettre l'intéressé en mesure d'expliquer sa conduite et de présenter toute information en sa faveur. Toutefois, les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête n'indiquent pas le moment auquel cette possibilité doit être donnée à l'intéressé, le paragraphe 17 précité desdites lignes prévoyant que ce moment «est déterminé par les règles, politiques et procédures de l'organisation». Or, il n'existe au BIT aucun manuel de procédure interne ni guide pratique concernant la procédure à suivre quant à la conduite des auditions. Certes, tout comme la Commission consultative paritaire de recours, le Tribunal considère qu'il serait préférable de le faire non pas au moment de l'audition, mais avant. Toutefois, en l'occurrence, rien n'indique que l'intéressé ait, en quoi que ce soit, été empêché de faire valoir ses moyens à cause de la manière dont l'enquête a été menée (voir, en ce sens, le jugement 2771, au considérant 18).

Le grief n'est dès lors pas fondé.

7. Le requérant reproche à l'Organisation de lui avoir refusé d'être accompagné lors des auditions avec les enquêteurs.

Les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête sont muettes quant à la possibilité de se faire accompagner lors d'une audition avec les enquêteurs. La partie défenderesse en déduit que les organisations disposent en la matière d'une certaine latitude, ce qui serait confirmé par l'hétérogénéité des pratiques et des procédures des différentes organisations internationales dont elle donne un aperçu.

La Commission consultative paritaire de recours considère à ce sujet que la pratique de ne pas accorder aux intéressés la présence d'un observateur, «remise en cause par le Corps Commun d'Inspection des Nations Unies, n'apparaît plus comme étant conforme à une procédure respectueuse du principe des droits de la défense et, d'une manière plus large, au devoir de sollicitude du [BIT]».

Le rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies cité par la Commission consultative paritaire de recours mentionne que «[I]es fonctionnaires ont fait savoir qu'ils aimeraient qu'un observateur ou un représentant de leur choix assiste aux [auditions]. De nombreux enquêteurs partageaient cette idée et pourtant peu d'entités de contrôle interne prévoient la présence d'un observateur.» Ce passage confirme que, dans l'état actuel du droit, l'assistance d'un observateur ou d'un représentant de la personne auditionnée ne peut être considérée comme la pratique courante à laquelle l'Organisation aurait dû se conformer.

Certes, la possibilité d'une telle assistance serait préférable. Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal, aucun principe général n'oblige une organisation internationale à prévoir que les fonctionnaires faisant l'objet d'une enquête soient assistés par un représentant du personnel lorsqu'ils sont entendus (voir le jugement 2589, au considérant 7).

Le grief n'est dès lors pas fondé.

8. Le requérant critique le fait qu'à aucun moment les enquêteurs ne lui ont demandé dans quelle langue il souhaitait être auditionné. Durant les deux auditions, les enquêteurs l'ont interrogé essentiellement en anglais, alors qu'il répondait systématiquement en français. Il n'y avait pas d'interprète, ce qui, selon lui, constitue une violation de ses droits fondamentaux.

L'Organisation répond que ce n'est qu'au stade de la procédure devant le Tribunal que le requérant soulève cette question pour la première fois. Elle expose que la présence du deuxième enquêteur avait pour objectif d'assurer la traduction des propos des intervenants du français vers l'anglais et inversement, lorsque cela était nécessaire. Enfin, l'Organisation relève que, depuis le 15 avril 2014, le requérant est au bénéfice d'une affectation temporaire en tant que fonctionnaire

chargé des finances au grade P.2, poste dont la description générique requiert notamment une «[e]xcellente maîtrise de l'anglais, du français ou de l'espagnol» et une «bonne aptitude à travailler dans l'une des deux autres langues».

Le Tribunal constate que, lors de ses auditions, rien n'empêchait le requérant de demander la présence d'un interprète. Dès lors qu'il ne l'a pas fait, le grief doit être considéré comme non fondé.

9. Le requérant se plaint de ce que les allégations à son égard ont été changées en cours de procédure. L'enquête a été initiée à la suite d'une dénonciation sur les conditions de recrutement de son épouse. Plusieurs mois après la première audition, une seconde audition a porté sur un tout autre sujet, à savoir l'augmentation substantielle du nombre d'heures supplémentaires que le requérant a effectuées pendant la CIT de 2013, sujet qui faisait l'objet de rumeurs dont l'enquêtrice avait été informée au cours de l'enquête.

Dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours considère que la modification des allégations portées contre le requérant pendant la procédure d'enquête constitue un vice de procédure et une preuve de l'acharnement à son encontre. En effet, selon la Commission, il est contraire à n'importe quelle procédure d'enquête et, par conséquent, arbitraire de procéder comme l'a fait l'enquêtrice car il n'y avait aucun lien entre les deux allégations.

L'Organisation répond qu'il n'est nullement anormal, dans le cadre d'une enquête pour faute, que les investigations menées par l'IAO en vue de corroborer une allégation de faute mènent à effectuer des recherches au sujet d'autres dénonciations de faute concernant le fonctionnaire suspecté portées à l'attention de l'IAO au cours de l'enquête.

Il est exact que, dans le cadre d'une enquête, il arrive que de nouveaux faits viennent corroborer l'allégation initiale. Mais, en l'occurrence, le prétendu gonflement des heures supplémentaires du requérant durant la CIT de 2013 est distinct de l'allégation relative aux conditions de recrutement de son épouse. La seule circonstance que la surévaluation d'heures supplémentaires reprochée au requérant s'expliquerait par la

perte financière due au refus d'engager son épouse pour ladite CIT ne permet pas d'établir un lien suffisant entre les deux allégations.

Dès lors qu'il s'agissait d'une nouvelle allégation, il appartenait à l'IAO d'agir dans le sens des paragraphes 27 à 30 des Lignes directrices uniformes en matière d'enquête et de vérifier à tout le moins s'il était légitimement justifié de mener une nouvelle enquête à ce sujet. Il ne ressort pas du dossier et la partie défenderesse ne soutient pas que l'IAO a procédé à une évaluation préliminaire avant d'enquêter sur la nouvelle allégation. Le Tribunal observe d'ailleurs que, dans son rapport d'enquête, l'IAO a relevé à décharge que les heures supplémentaires du requérant pour l'année 2013 étaient inférieures à celles de l'année précédente. Or, une évaluation préliminaire aurait permis de faire ce constat dès l'origine.

Le grief est fondé.

10. Le requérant soutient qu'il a demandé que plusieurs personnes (dont les membres de sa hiérarchie ou d'autres fonctionnaires responsables qui ont approuvé les contrats de son épouse ou les heures supplémentaires) soient entendus et que cette demande lui a été refusée.

L'Organisation répond qu'à sa connaissance le requérant n'a jamais présenté aux enquêteurs une liste de fonctionnaires devant être entendus.

Ainsi que le mentionne l'Organisation, il ressort du rapport d'enquête que, contrairement à ce que prétend le requérant, son superviseur direct ainsi que les fonctionnaires responsables de l'approbation des contrats de son épouse ont été entendus.

Le grief n'est pas fondé.

11. Le requérant fait valoir que l'enquête a eu une durée abusivement longue, en particulier eu égard à la simplicité des allégations faites à son encontre.

La chronologie s'établit comme suit :

- le 24 octobre 2012, l'IAO a reçu des allégations d'un lanceur d'alerte au sujet des contrats conclus par l'épouse du requérant;
- le 9 novembre 2012, l'IAO a auditionné le lanceur d'alerte;

- le 28 février 2013, le chef de l'IAO a approuvé la proposition de son enquêteur de procéder à un examen plus approfondi;
- le 16 décembre 2013, le requérant a reçu une convocation pour une première audition avec les enquêteurs, qui a eu lieu le 19 décembre 2013;
- au début de l'année 2014, le requérant a demandé à l'IAO quel serait le délai pour la conclusion de l'enquête. Il lui a été répondu que ce serait pour la fin février;
- le 29 juillet 2014, il a de nouveau demandé des informations à l'IAO concernant la durée de l'enquête. Il a été informé le lendemain que l'enquête était toujours en cours;
- le 25 août 2014, le requérant a reçu une convocation pour une seconde audition, qui a eu lieu le 2 septembre 2014;
- le 14 novembre 2014, une minute a été transmise par le chef de l'IAO au Directeur général, au Trésorier et contrôleur des finances et au directeur de HRD. Le rapport d'enquête était joint à ladite minute;
- le 16 décembre 2014, le requérant a été informé qu'au regard des conclusions du rapport d'enquête de l'IAO il avait été conclu qu'il n'avait commis aucune faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire.

Entre l'ouverture de l'enquête et le moment où le requérant a été averti officiellement du résultat, plus de vingt et un mois se sont écoulés. Il est vrai que le requérant n'a été mis au courant de l'enquête que le 16 décembre 2013, date à laquelle il a été convoqué à une première audition. Il lui a néanmoins fallu ensuite attendre un an avant d'en connaître le résultat.

Selon l'Organisation, la longueur de l'enquête se justifiait notamment par le fait qu'elle concernait deux fonctionnaires soupçonnés de faute, qu'elle impliquait un nombre élevé de témoins auditionnés et que le signalement d'une faute additionnelle en cours d'enquête a requis que des recherches supplémentaires soient effectuées pour corroborer les faits reprochés. En outre, l'Organisation fait valoir qu'en raison du caractère absolument imprévisible du nombre, de la gravité et de la

complexité des allégations devant faire l'objet d'une enquête, l'IAO doit utiliser ses moyens et déployer ses enquêteurs «de manière flexible».

Le Tribunal relève que les questions à examiner étaient relativement simples. Le fait que deux fonctionnaires étaient impliqués n'était pas de nature à allonger la durée de l'enquête, dès lors que les faits reprochés et les témoins entendus étaient les mêmes. La circonstance que la durée de l'enquête a été prolongée en raison d'une nouvelle allégation ne peut être prise en compte, étant donné que c'est à tort que l'enquête a été menée à ce sujet, ainsi qu'il a été exposé au considérant 9 ci-dessus. En ce qui concerne la nécessité pour l'Organisation de tenir compte de ses ressources et notamment du nombre d'enquêteurs disponibles qu'elle doit utiliser «de manière flexible», le Tribunal rappelle que l'Organisation dispose d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la décision d'ouvrir ou non une enquête. Mais une fois l'enquête ouverte, elle doit se dérouler avec diligence, sans que le fonctionnaire suspecté n'ait à subir les conséquences d'un éventuel manque de temps des enquêteurs. Une organisation internationale a l'obligation d'engager rapidement l'enquête et l'obligation corollaire de veiller à ce que l'organe interne chargé d'enquêter et de faire rapport sur les allégations dispose des ressources nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité (voir, en ce sens, le jugement 3347, au considérant 14).

Dans ces circonstances, la durée de l'enquête — plus de vingt et un mois — est excessive, de même que la période de douze mois qui s'est écoulée entre le moment où le requérant a été auditionné pour la première fois et le jour où il a été informé des résultats de l'enquête.

Le grief est fondé.

12. Le requérant souligne que, dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours a relevé que certaines auditions rapportées dans le formulaire d'ouverture d'enquête de l'IAO ne figuraient pas dans le rapport d'enquête dont il a obtenu copie le 17 octobre 2016. La Commission en conclut que, «[s]achant que ces [auditions] révélaient des informations déterminantes pour les conclusions de l'enquête, [elle] estime qu'il s'agit d'omissions manifestes de faits essentiels, constitutives de vices de procédure».

Une telle irrégularité faisant valoir le caractère incomplet d'un rapport d'enquête pourrait, si elle était établie, être invoquée dans le cadre d'un recours contre une décision disciplinaire, mais, étant donné qu'en l'occurrence le rapport d'enquête était favorable au requérant et qu'aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre, le Tribunal n'aperçoit pas comment une éventuelle lacune dans le rapport pourrait être l'indice d'un harcèlement à son égard.

13. Le requérant était un des deux seuls candidats figurant sur la liste restreinte d'un concours, l'autre candidat étant l'époux de la secrétaire du service de l'IAO. Dès lors, il pense «[avoir] des motifs raisonnables de douter que [s]a convocation à l'[audition] d'enquête juste avant de passer ce concours soit due à une pure coïncidence».

Dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours indique à ce sujet : «[c]omprenant les inquiétudes du [requérant], la Commission a examiné le dossier de sélection du concours en question (mis à disposition pour examen *in camera* par HRD) mais n'a trouvé aucun élément lui permettant de conclure dans le sens du [requérant].»

Le Tribunal ne trouve pas au dossier d'éléments le conduisant à une conclusion inverse.

14. Le requérant se plaint d'un traitement discriminatoire en ce que d'autres collègues qui, selon lui, se trouvaient dans la même situation que lui n'ont pas fait l'objet d'une enquête. Dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours note que trois fonctionnaires (dont le requérant) étaient visés par les allégations du lanceur d'alerte du 24 octobre 2012 et que, le 20 février 2013, ce même lanceur d'alerte avait soumis sept autres cas de fonctionnaires. La Commission observe que, dans les différents documents que HRD lui a transmis, rien ne permet de savoir pourquoi l'enquête n'a été conduite qu'à l'encontre de deux fonctionnaires, dont le requérant. Elle conclut qu'il appartenait à l'IAO de procéder équitablement et d'enquêter sur l'ensemble des cas dénoncés.

L'Organisation conteste toute violation du principe d'égalité de traitement, en indiquant que, mis à part le requérant et son collègue, M. K., neuf autres fonctionnaires visés par le lanceur d'alerte ont fait l'objet d'une évaluation préliminaire par l'IAO qui n'a pas révélé de faute dans leur chef, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête à leur égard.

Le Tribunal a examiné *in camera* le formulaire d'ouverture d'enquête de l'IAO et le rapport final sur les allégations concernant le recrutement des proches des fonctionnaires du BIT. Il ressort de ces documents que l'IAO a effectivement procédé à une évaluation préliminaire à l'encontre de neuf autres fonctionnaires et a, dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière (voir le considérant 4 ci-dessus), considéré sur la base des éléments propres à chacun de ces fonctionnaires que l'enquête ne devait pas être poursuivie à leur encontre. Au vu des éléments ainsi transmis par l'Organisation, le Tribunal estime que, ce faisant, l'IAO n'a pas commis d'erreur d'appréciation.

Au surplus, dès lors que l'ouverture de l'enquête à l'égard du requérant était justifiée, le fait qu'elle n'a pas été poursuivie à l'encontre d'autres collègues, à supposer même qu'ils se soient trouvés dans la même situation que lui, ne saurait en l'espèce être considéré comme un indice de harcèlement.

Le grief n'est pas fondé.

15. Le requérant considère avoir été victime d'acharnement de la part de l'IAO et fait valoir trois éléments à ce sujet qui ont été relevés par la Commission consultative paritaire de recours.

D'abord, concernant la conduite des auditions par les enquêteurs, certaines questions auraient été intimidantes et sans rapport avec l'objet de la première audition. Il est ainsi fait allusion à la question de l'enquêtrice de savoir si l'épouse du requérant avait la connaissance de l'anglais tout en ajoutant qu'elle allait vérifier l'information. S'il est exact que cette question peut paraître inappropriée, le Tribunal relève qu'il ne s'agit que d'une seule question parmi d'innombrables autres qui, considérées dans leur ensemble, ne peuvent être qualifiées d'intimidantes.

Ensuite, l'acharnement à son égard résulterait du fait que l'enquêtrice l'aurait interrogé sur de nouvelles allégations soulevées en cours d'enquête au sujet d'une supposée faute professionnelle relative à ses heures supplémentaires alors qu'il ne s'agissait que de rumeurs. Il est renvoyé à cet égard au considérant 9 ci-dessus.

Enfin, lors d'une rencontre impromptue avec l'enquêtrice lors d'un match de rugby à Londres, celle-ci aurait affirmé qu'on avait voulu faire de lui «un exemple». Le dossier contient à ce sujet une déclaration de l'enquêtrice reconnaissant avoir rencontré le requérant lors dudit match mais niant formellement avoir fait la déclaration que lui prête le requérant. Aucun élément ne permet de conforter l'allégation du requérant, si bien que le Tribunal ne peut la retenir.

16. Le requérant considère que la circulaire n° 666 est discriminatoire et que son interprétation et son application ont eu pour effet que son épouse ne soit plus recrutée par l'Organisation. Dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours est d'avis qu'en soi la circulaire n'est pas discriminatoire mais qu'une certaine discrimination peut résulter de son application. Il y a en effet lieu de distinguer entre, d'une part, l'engagement d'un proche pour la CIT (les contrats dits «conférence»), qui doit se limiter à un seul, et, d'autre part, les contrats de courte durée, les contrats spéciaux de courte durée ou ceux de collaboration extérieure qui peuvent être conclus à plusieurs reprises moyennant une justification du directeur concerné et une autorisation écrite du supérieur hiérarchique.

Il résulte du dossier du requérant que son épouse n'a plus été engagée depuis 2012. La Commission consultative paritaire de recours constate qu'à aucun moment de l'enquête la différence entre les contrats dits «conférence» et les autres n'a été mentionnée et considère que cette confusion ou ambiguïté a pu porter préjudice à l'épouse du requérant. Le requérant reste cependant en défaut d'apporter la preuve que c'est en raison d'une telle confusion que son épouse n'aurait plus été recrutée au titre d'un des contrats dont la circulaire permet la conclusion.

17. Ainsi que l'a relevé à juste titre dans son rapport la Commission consultative paritaire de recours, les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête constituent un cadre qui ne dispense pas l'Organisation d'adopter ses propres règles, politiques et procédures. L'Organisation est restée en défaut de le faire. En outre, elle n'a pas fixé de règles concernant l'application concrète de la circulaire n° 666. L'existence de règles claires en la matière aurait vraisemblablement permis d'éviter le présent litige.

18. Quoiqu'il en soit, il appartient au Tribunal d'apprécier si l'ensemble des éléments analysés ci-dessus sont ou non constitutifs d'un harcèlement institutionnel.

La Commission consultative paritaire de recours et le requérant pensent pouvoir conclure que, «pris dans leur ensemble», les éléments de la cause permettent de conclure qu'il y a eu harcèlement institutionnel. Il est exact qu'une longue série d'erreurs de gestion ou d'omissions qui ont porté atteinte à la dignité et aux objectifs de carrière du requérant peut constituer un harcèlement institutionnel (voir les jugements 3315, au considérant 22, et 3250, au considérant 9). Mais tel n'a pas été le cas en l'espèce. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la plupart des éléments avancés par le requérant ne peuvent être retenus. Ils pouvaient raisonnablement s'expliquer et ne peuvent donc être constitutifs de harcèlement (voir les jugements 3447, au considérant 9, et 2524, au considérant 25). Quant à la procédure suivie, seules deux irrégularités, dont l'une est partiellement la conséquence de l'autre, sont établies : d'une part, l'irrégularité résultant de la poursuite de l'enquête en raison d'une nouvelle allégation qui était différente de celle sur base de laquelle l'enquête avait été initiée et, d'autre part, la durée excessive de l'enquête qui en a été, en partie, la conséquence.

Il appartient au Tribunal de procéder à un examen de la définition que donne l'Organisation du harcèlement pour déterminer si ces deux irrégularités constituent un acte de harcèlement (voir le jugement 2594, au considérant 18).

Au moment des faits, le Statut du personnel du BIT ne définissait pas le harcèlement autre que sexuel. Toutefois, l'article 2.9 de l'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends liés à un harcèlement conclu entre le BIT et le Syndicat du personnel du BIT précédemment applicable et l'article 13.4 du Statut du personnel actuellement en vigueur donnent une indication suffisante de ce que l'Organisation considère comme relevant du harcèlement (voir le jugement 3071, au considérant 43). Le premier le définit comme «tout acte, conduite, déclaration ou demande importune [...] pouvant logiquement, compte tenu des circonstances, être considéré comme un comportement harcelant de nature discriminatoire, choquante, humiliante, intimidante ou violente ou comme une intrusion dans la vie privée de la personne». Le second le définit comme «toute forme de traitement ou de comportement de la part d'un individu ou d'un groupe d'individus, sur le lieu de travail ou en relation avec le travail pouvant être raisonnablement perçu par la personne qui en est l'objet comme créant un environnement de travail intimidant, hostile ou humiliant ou comme servant à fonder une décision ayant une incidence sur son emploi ou sa situation professionnelle», en précisant notamment que déterminer si un comportement constitue ou non du harcèlement fait appel à des éléments tant subjectifs qu'objectifs tels que la gravité et le caractère impropre de l'acte, les circonstances et le contexte de chaque situation, le lien, réel ou perçu, entre le comportement et la race, l'ethnie, l'origine sociale, l'ascendance nationale, la nationalité, le sexe, la situation familiale, les responsabilités familiales, l'âge, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les opinions politiques, la religion, le handicap, le statut VIH ou l'appartenance syndicale.

En l'occurrence, il convient de rappeler que l'enquête n'est pas de nature disciplinaire, mais n'a pour seul but que de s'enquérir de tous les faits pertinents afin de savoir s'il existe des charges suffisantes pour ouvrir une procédure disciplinaire (voir les jugements 2771, au considérant 15, et 2364, au considérant 3). Conformément au paragraphe 19 des Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, elle doit être menée à charge et à décharge. L'enquête a permis d'éclairer les faits de telle façon qu'aucune charge n'a été retenue contre le requérant. Il a été blanchi de tout soupçon et sa carrière n'a pas été

entravée, ce qui indique en tout cas qu'il n'y avait pas de volonté de nuire ou de harceler de la part de l'Organisation. Une enquête régulièrement ouverte ne peut être qualifiée de harcèlement. Certes, la poursuite irrégulière de l'enquête a eu pour effet d'en allonger indûment la durée, alors qu'elle avait déjà pris un retard inadmissible. Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal, une décision illégale ou un comportement inadéquat ne sauraient suffire en eux-mêmes à établir l'existence d'un harcèlement (voir les jugements 3233, au considérant 6, et 2861, au considérant 37). En l'espèce, la poursuite de l'enquête en raison de nouvelles allégations et sa durée excessive ne permettent pas de conclure raisonnablement à «un comportement harcelant de nature discriminatoire, choquante, humiliante, intimidante ou violente ou comme une intrusion dans la vie privée de la personne» (article 2.9 de l'ancien Accord collectif) ni à la mise en place d'un «environnement de travail intimidant, hostile ou humiliant ou comme servant à fonder une décision ayant une incidence sur [l']emploi ou [l']a situation professionnelle [du requérant]» (article 13.4 du Statut du personnel actuellement en vigueur). Ces deux irrégularités ne sont donc pas constitutives de harcèlement.

Elles doivent par contre être sanctionnées. Ainsi, en ce qui concerne plus particulièrement la durée de l'enquête, le Tribunal a rappelé dans son jugement 3295, au considérant 7, qu'une organisation doit mener une enquête rapidement sur les allégations de faute grave, dans l'intérêt tant de la personne qui fait l'objet de l'enquête que de l'organisation elle-même. Il s'agit en particulier de préserver la réputation des deux parties et de faire en sorte qu'aucun élément de preuve ne se perde. Il y a lieu, en conséquence, de retenir que l'intéressé a subi, du fait du retard pris dans la mise en œuvre de l'enquête, un préjudice moral qu'il convient de réparer (voir, dans ce sens, le jugement 3064, au considérant 11).

19. Le requérant prie le Tribunal d'annuler la décision attaquée du Directeur général. Outre les dommages-intérêts équivalant à un an de salaire, il demande également au Tribunal de prier le Directeur général d'appliquer les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours, à savoir :

- a) lui présenter une lettre d'excuses;
- b) transmettre une note d'information aux personnes ayant eu connaissance de la conduite de l'enquête pour lever les suspicions;
- c) clarifier auprès de ceux qui employaient son épouse et ceux qui voudraient l'employer dans le futur, au moyen d'une communication de HRD, que, dans le respect des règles applicables, rien ne s'oppose à son engagement, ceci afin de s'assurer qu'elle ne subisse aucune discrimination ou stigmatisation;
- d) prendre les mesures nécessaires pour l'adoption de règles et de procédures en matière d'enquête applicables au BIT.

En ce qui concerne les dommages-intérêts, le Tribunal estime équitable de condamner l'Organisation au paiement d'une indemnité de 20 000 francs suisses en réparation du préjudice subi en raison de l'irrégularité de la procédure exposée au considérant 9 et de la longueur excessive de la procédure d'enquête relevée au considérant 11.

Les demandes portant sur les autres recommandations de la Commission consultative paritaire de recours que le requérant demande au Tribunal de faire appliquer par le Directeur général ne peuvent être accueillies. En effet, le Tribunal n'est pas compétent pour ordonner que des excuses soient présentées (voir les jugements 3966, au considérant 5, 3791, au considérant 7, 3597, au considérant 10, et 2417, au considérant 28).

De façon générale, le Tribunal n'a pas compétence pour prononcer des injonctions à l'égard des organisations (voir les jugements 3835, au considérant 6, et 3506, au considérant 18).

Par conséquent, le Tribunal annulera la décision finale du Directeur général du 19 juillet 2016, dans la seule mesure où elle n'accorde pas d'indemnisation financière au requérant.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général du 19 juillet 2016 est annulée dans la mesure où elle n'accorde pas de dommages-intérêts au requérant.
2. L'OIT versera au requérant une indemnité de 20 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 25 avril 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ