

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**S. L.**

**c.**

**FAO**

**137<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4776**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. R. F. S. L. le 26 avril 2020, le mémoire en réponse de la FAO du 28 juillet 2020, la réplique du requérant du 8 septembre 2020, la duplique de la FAO du 4 janvier 2021, les écritures supplémentaires du requérant du 12 février 2021 et les observations finales de la FAO du 22 mars 2021;

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

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

Le requérant conteste la décision de classer sa plainte pour harcèlement après un examen préliminaire.

Au moment des faits, le requérant était directeur du Bureau des ressources humaines de la FAO. Le 10 juillet 2019, l'Inspecteur général l'informa que le Bureau de l'Inspecteur général menait une enquête sur des allégations de conduite répréhensible de sa part. Il affirmait que le Bureau de l'Inspecteur général avait reçu des informations selon lesquelles le requérant aurait pu se livrer à des actes de harcèlement sexuel. Il expliquait ensuite la procédure qui serait suivie. Peu après, le 12 juillet 2019, le requérant fut interrogé par l'enquêteur principal et un deuxième enquêteur.

Le 16 juillet 2019, l'Inspecteur général émit une notification d'accès à des données électroniques, informant ainsi le Directeur général adjoint (Opérations) que le Bureau de l'Inspecteur général avait l'intention de rechercher des données électroniques associées au compte d'utilisateur du requérant. Il expliquait qu'il y avait des motifs raisonnables de penser que ces données pouvaient contenir des informations relatives aux faits présumés de harcèlement sexuel qui faisaient alors l'objet d'une enquête.

Le 1<sup>er</sup> août 2019, le Directeur général nouvellement élu prit ses fonctions. Peu après, le requérant fut informé qu'il était placé en congé spécial avec traitement à compter du 8 août 2019. Dans les jours qui suivirent, les 6 et 7 août 2019, des articles furent publiés dans un journal italien indiquant que le Directeur général avait suspendu le requérant de ses fonctions dans l'attente d'une enquête sur des allégations de harcèlement sexuel, de corruption à l'embauche et d'abus de pouvoir. Le 7 août 2019, des responsables furent informés que M. A. était nommé directeur par intérim du Bureau des ressources humaines à compter du 8 août. Le 21 août 2019, le requérant fut suspendu avec traitement jusqu'à la fin de l'enquête.

Le 30 août 2019, le requérant déposa une plainte interne pour harcèlement auprès du Bureau de l'Inspecteur général, dans laquelle il accusait l'enquêteur principal du Bureau de l'Inspecteur général d'avoir commis des actes de harcèlement et d'abus de pouvoir à compter de novembre 2018 et jusqu'en août 2019. Il prétendait que l'enquêteur principal l'avait pris pour cible en dirigeant principalement son attention sur certaines allégations de harcèlement sexuel formulées contre lui sans garantir l'enquête impartiale, objective et approfondie qu'exigeait le cadre juridique. Le requérant demandait à la FAO de prendre des mesures pour enquêter sur sa plainte, de prendre des mesures suffisantes et immédiates pour mettre fin au harcèlement et à l'abus de pouvoir, et de déterminer qu'il était victime de harcèlement et d'abus de pouvoir. Le 9 octobre 2019, le requérant fut interrogé par un enquêteur externe dans le cadre de l'examen préliminaire de sa plainte pour harcèlement.

Par un mémorandum du 20 novembre 2019, l'Inspecteur général par intérim informa le requérant que l'enquêteur externe avait évalué chacun des 13 actes présumés de harcèlement qu'il avait énumérés dans sa plainte pour harcèlement, ainsi que d'autres allégations qu'il avait formulées au cours de l'examen. L'enquêteur externe examina les documents relatifs à l'affaire, interrogea les différentes personnes impliquées et rendit le rapport d'examen préliminaire le 17 octobre 2019. Il y conclut que le requérant avait contesté prématurément certaines décisions ou mesures, étant donné que l'enquête sur les allégations de harcèlement formulées à son encontre était toujours en cours, et estima que les mesures et décisions prises par l'enquêteur principal étaient correctes du point de vue de la procédure. En conséquence, aucun élément de preuve examiné dans le cadre de l'examen préliminaire ne permettait de conclure que l'enquêteur principal avait eu une conduite inappropriée de nature à nuire au requérant. L'enquêteur externe recommanda donc que l'affaire soit classée sans complément d'enquête. L'Inspecteur général par intérim approuva cette recommandation et classa donc l'affaire.

Le 3 décembre 2019, le requérant demanda que lui soient communiqués les comptes rendus de ses entretiens et de ceux menés avec les témoins qui avaient été entendus, ainsi qu'une copie du rapport d'examen préliminaire de l'enquêteur externe. L'Inspecteur général par intérim répondit peu après que, dans son mémorandum du 20 novembre 2019, il avait fourni les informations sur lesquelles il s'était appuyé pour prendre sa décision. Il indiqua que le rapport d'examen préliminaire était un document interne au Bureau de l'Inspecteur général et qu'il ne lui était donc pas communiqué, pas plus qu'à l'auteur présumé des faits. L'Inspecteur général par intérim ajouta qu'il n'y avait pas d'enregistrement officiel des entretiens, car il s'agissait d'un examen préliminaire et non d'une enquête. Le 13 décembre 2019, le requérant forma un recours contre la décision du 20 novembre 2019 de classer sa plainte pour harcèlement sans complément d'enquête.

Par une lettre datée du 27 janvier 2020, le requérant fut informé que le Directeur général avait rejeté son recours comme étant dénué de fondement. Les constatations et conclusions issues de l'examen préliminaire de sa plainte pour harcèlement étaient solidement étayées, tout comme la décision de l'Inspecteur général par intérim de classer la plainte sans complément d'enquête. Il ajouta que cette décision constituait une décision définitive qu'il pouvait, s'il le souhaitait, contester devant le Tribunal. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à la FAO de lui communiquer une copie du rapport d'enquête préliminaire. Il demande également au Tribunal d'ordonner à la FAO de prendre les mesures nécessaires pour que sa plainte fasse l'objet d'une enquête complète qui soit rapide, approfondie et objective.

Si le Tribunal devait estimer qu'une enquête complète n'est pas nécessaire, il lui demande de conclure qu'il a été victime de harcèlement et d'abus de pouvoir. Il réclame des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 100 000 euros pour l'atteinte portée à sa santé, à sa carrière, à sa réputation et à sa vie personnelle en particulier. Enfin, il sollicite l'octroi de dépens.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête. Elle estime que certaines des allégations du requérant dépassent le cadre de la décision attaquée et sont donc irrecevables, et que la requête est dénuée de fondement pour le surplus. La FAO indique qu'elle a joint le rapport d'enquête préliminaire à son mémoire en réponse. De plus, vu que le requérant a communiqué des certificats médicaux au Tribunal pour examen à huis clos uniquement, elle nie qu'il ait été porté atteinte à sa santé dans le cadre de l'examen préliminaire.

#### CONSIDÈRE:

1. Le requérant est un ancien fonctionnaire de la FAO. Au moment des faits, soit entre juillet 2019 et janvier 2020, il était directeur du Bureau des ressources humaines. Le 26 avril 2020, il a saisi le Tribunal d'une requête dirigée contre une décision du Directeur général qui lui avait été communiquée par lettre du 27 janvier 2020. Dans cette

décision, le Directeur général rejetait un recours formé contre une décision antérieure du 20 novembre 2019 de classer une plainte pour harcèlement que le requérant avait déposée en août 2019.

2. Il convient d'exposer brièvement les faits relatifs à la présente affaire. Le 10 juillet 2019, le requérant a reçu un mémorandum de l'Inspecteur général l'informant que son Bureau (le Bureau de l'Inspecteur général) enquêtait sur des allégations de conduite répréhensible sous la forme d'actes de harcèlement sexuel et expliquant, en partie, ce que cela pourrait impliquer. Le 30 août 2019, le requérant a déposé une plainte comportant des allégations relatives à des actes de harcèlement et d'abus de pouvoir de la part de M. F., un enquêteur principal du Bureau de l'Inspecteur général chargé d'enquêter sur la plainte pour harcèlement sexuel. Cette plainte du requérant a fait l'objet d'une enquête (l'enquête préliminaire) menée par un enquêteur externe qui a rendu un rapport d'examen préliminaire le 17 octobre 2019, lequel a servi de fondement à la décision du 20 novembre 2019 de classer la plainte du requérant. Bien que les événements entourant la plainte pour harcèlement sexuel visant le requérant et les événements entourant l'examen de sa plainte ultérieure relative à la décision de classement ne puissent être totalement dissociés, il y a lieu de garder à l'esprit que la présente procédure concerne uniquement cette deuxième plainte.

3. Les motifs sur lesquels le requérant s'appuie de manière générale pour contester la décision de clore l'enquête reposent sur la remise en cause de plusieurs mesures prises par l'enquêteur externe dans le cadre de l'enquête préliminaire, qui l'ont amené à conclure qu'il n'existait «à première vue aucun acte répréhensible»\*, ou sur la contestation du fait qu'il n'a pas pris certaines mesures, y compris ce qui est en substance une affirmation selon laquelle l'enquêteur externe n'a pas tenu compte de considérations pertinentes. De plus, le requérant conteste le comportement de l'Organisation qui a décidé de clore l'enquête, notamment le fait qu'elle ne lui a pas communiqué le rapport d'enquête préliminaire avant de prendre cette décision.

---

\* Traduction du greffe.

4. Dans le mémoire en requête, les arguments du requérant apparaissent sous des rubriques numérotées. Outre l'introduction, le premier argument consiste à dire que certains faits auraient été négligés dans le cadre de l'enquête et de la procédure de recours interne. Selon le deuxième argument, les obligations en matière de confidentialité auraient été violées. Le troisième argument consiste à dire que le refus de communiquer des comptes rendus et le rapport d'examen préliminaire était illégal. Selon le quatrième argument, sa plainte pour agression verbale n'aurait pas été suffisamment examinée. Selon le cinquième argument, la durée de l'enquête préliminaire était excessive. Selon le sixième argument, il existait des contradictions entre les entretiens menés en juillet 2019 et ceux menés en janvier 2020 qui restaient à examiner. D'après le septième argument, l'enquêteur principal était en situation de conflit d'intérêts, ce qui n'avait pas été suffisamment pris en considération.

5. Il convient d'examiner d'emblée un des arguments du requérant, qui est déterminant. Avant de rendre la décision de classer la plainte de l'intéressé, l'Organisation ne lui a pas communiqué de copie du rapport d'examen préliminaire de l'enquêteur externe ni de résumé de ses conclusions, même si ce résumé figurait dans le memorandum du 20 novembre 2019 qui communiquait la décision de l'Inspecteur général par intérim de classer la plainte. L'Inspecteur général par intérim a ensuite justifié, dans un courriel du 9 décembre 2019, la position de non-communication de l'Organisation par le fait que «les rapports d'examen préliminaire en tant que tels sont des documents internes confidentiels du Bureau de l'Inspecteur général, qui ne sont communiqués ni au requérant ni à l'auteur présumé des faits»\*.

6. Dans une affaire récente largement analogue, où une plainte pour harcèlement psychologique a été classée sur la base d'un rapport d'enquête (mais pas d'un rapport d'enquête préliminaire), le Tribunal a conclu que le requérant, entre autres (notamment les membres de la Commission paritaire des litiges), aurait dû obtenir les «conclusions ou

---

\* Traduction du greffe.

[le] contenu du rapport d'enquête, ou à tout le moins [...] une copie caviardée de celui-ci» (voir le jugement 4471, au considérant 15). Cela résultait d'une jurisprudence constante du Tribunal, selon laquelle un fonctionnaire est en règle générale en droit d'avoir connaissance des pièces sur lesquelles une autorité compétente est appelée à se fonder pour prendre une décision le concernant (voir les jugements 4471, au considérant 14, et 4217, au considérant 4). Comme l'indiquent également les jugements 4471 et 4663, au considérant 7, la communication ultérieure du rapport ne répare pas les conséquences juridiques de sa non-communication avant que la décision attaquée soit prise.

7. Toutefois, la FAO soutient dans le cadre de la présente procédure qu'une distinction doit être établie entre une enquête préliminaire sur une plainte pour harcèlement et l'enquête finale sur une plainte. Elle renvoie aux jugements 3640, au considérant 5, 3777, au considérant 15, et 4034, aux considérants 7 et suivants. Dans le jugement 4034, la requérante avait déposé une plainte interne pour harcèlement moral. Une évaluation préliminaire de la plainte avait été réalisée par la Conseillère pour l'éthique par intérim, qui avait conclu que les faits rapportés par la requérante n'étaient pas constitutifs de harcèlement moral. La requérante avait ensuite été informée qu'il avait été décidé de rejeter sa plainte interne. La requérante avait attaqué la décision de rejet devant le Tribunal. La Conseillère pour l'éthique par intérim avait interrogé la requérante et un fonctionnaire (le fonctionnaire interrogé) qui était en charge du Bureau de la planification stratégique au moment de l'examen préliminaire de la question de savoir s'il existait un commencement de preuve de harcèlement.

La Conseillère pour l'éthique par intérim n'avait pas transmis à la requérante de copie de la réponse du fonctionnaire interrogé et n'avait donc pas donné à celle-ci la possibilité de commenter cet élément de preuve avant de procéder à son évaluation préliminaire. La requérante a affirmé qu'en fait l'organisation défenderesse n'avait pas appliqué le principe du contradictoire. En renvoyant aux dispositions applicables du Manuel des ressources humaines, le Tribunal a déclaré ce qui suit, au considérant 8:

«Il résulte de ces dispositions que l'évaluation préliminaire précède l'enquête au cours de laquelle débute véritablement l'instruction de la plainte. En l'espèce, la requérante ne conteste pas que, comme l'affirme la défenderesse, elle a été entendue par la Conseillère pour l'éthique au cours de l'évaluation préliminaire. Le fait qu'elle n'ait pas reçu communication de la réponse du fonctionnaire en charge du Bureau de la planification stratégique à ses allégations de harcèlement à un stade où l'enquête n'avait pas commencé ne constitue pas une irrégularité. Ce grief n'est donc pas fondé.»

Dans la présente affaire, les dispositions applicables équivalentes figurent dans la Politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement, du harcèlement sexuel et de l'abus de pouvoir. Dans une rubrique intitulée «Procédure de plainte officielle»\*, une procédure de traitement des plaintes en plusieurs étapes est établie. Le paragraphe 30 prévoit qu'après réception de la plainte officielle, le Bureau de l'Inspecteur général doit mener un examen préliminaire conformément aux Directives de la FAO. Aux termes du paragraphe 31, le «Bureau de l'Inspecteur général déterminera si le comportement exposé dans la plainte répond aux critères de harcèlement»\* et le «Bureau de l'Inspecteur général peut, sur la base des informations communiquées par le requérant, décider que le problème exposé ne répond pas aux critères du harcèlement»\*. Bien que cela ne soit pas dit expressément, cela implique nécessairement que, si le Bureau parvient à une conclusion selon laquelle «le problème exposé ne répond pas aux critères du harcèlement»\*, la plainte peut alors être classée. Cette disposition est renforcée par une autre disposition du paragraphe 31, selon laquelle, si le Bureau de l'Inspecteur général estime qu'il n'y a pas d'indices crédibles de harcèlement, le «requérant peut faire appel de cette conclusion au moyen du mécanisme de recours applicable»\*. Plus loin, le paragraphe 35 prévoit une «enquête complète»\* reposant clairement sur l'idée que la plainte n'a pas été classée à l'issue de l'examen préliminaire.

---

\* Traduction du greffe.

8. Les Directives mentionnées au considérant précédent sont les «Directives relatives aux enquêtes administratives internes menées par le Bureau de l'Inspecteur général»\*. Elles reflètent dans une large mesure la procédure examinée dans ce considérant. Dans une rubrique intitulée «Examen préliminaire»\*, les Directives décrivent l'objectif de l'examen préliminaire («évaluer [la] crédibilité [d'une plainte] et déterminer si une enquête complète est justifiée»\*), la manière dont il est mené («compre[n]ant généralement un entretien avec le requérant et un examen des documents communiqués par le requérant»\*) et les conséquences d'une évaluation négative («[s]i, à l'issue d'un examen préliminaire, le Bureau de l'Inspecteur général conclut qu'une plainte ne justifie pas l'ouverture d'une enquête, l'affaire est classée»\*). Ainsi, les Directives indiquent expressément ce qui ressort implicitement de la Politique (telle qu'exposée ci-dessus), à savoir qu'une plainte peut être classée après un examen préliminaire.

9. S'agissant de l'extrait du jugement 4034 cité plus haut, il convient de déterminer, en l'espèce, si, par analogie, la FAO n'était pas tenue d'appliquer le principe du contradictoire et donc, dans l'affirmative, si la FAO n'était pas obligée de communiquer au requérant une copie du rapport d'examen préliminaire lorsqu'il en avait fait la demande.

10. L'argument de la FAO pose une difficulté fondamentale, à savoir que, même si l'examen mené par l'enquêteur externe était, en théorie, un examen préliminaire et décrit comme tel, sur le fond, il ne l'était pas. Dans les circonstances particulières de l'espèce, l'enquêteur externe a dépassé le cadre de ce qui est généralement considéré comme la portée d'un examen préliminaire tel que visé dans la Politique et dans les Directives. L'objectif clair d'un tel examen est de permettre au Bureau de l'Inspecteur général d'examiner la plainte déposée par le requérant (contenant, conformément au paragraphe 28 de la Politique, les détails de la conduite constitutive de harcèlement ou d'abus de pouvoir), d'interroger le requérant si nécessaire et d'examiner les

---

\* Traduction du greffe.

documents communiqués par le requérant. Ces étapes ont pour but de vérifier si les arguments avancés par le requérant peuvent, s'ils étaient confirmés par une enquête complète, constituer des actes de harcèlement ou d'abus de pouvoir. Il y aura sans doute des cas où un requérant se fera une fausse idée de ce qui constitue des actes de harcèlement ou d'abus de pouvoir, ce qui ressortirait manifestement d'un examen préliminaire. Dans ces circonstances, il ne servirait à rien de consacrer du temps et des ressources à une enquête complète. Il peut y avoir d'autres raisons de conclure qu'une enquête complète serait inutile, mais ces raisons ne sont pas évidentes. Une telle conclusion doit découler principalement de la plainte, des entretiens menés avec le requérant et des documents produits par ce dernier. Dès lors qu'il s'agit là d'éléments dont le requérant a nécessairement connaissance, il serait inutile de lui en faire part et totalement vain de les lui divulguer.

11. Il ressort clairement du rapport d'examen préliminaire du 17 novembre 2019 (joint par la FAO à son mémoire en réponse) que, en ce qui concerne les différentes questions soulevées dans la plainte, l'enquêteur externe a interrogé toute une série de personnes et, en se fondant sur leurs déclarations, a effectivement formulé des constatations de fait et rejeté des arguments du requérant. À cet égard au moins, l'examen préliminaire s'est transformé en enquête complète. Dans ces circonstances, le requérant était en droit de recevoir une copie du rapport d'examen préliminaire, comme il l'avait demandé le 3 décembre 2019 après avoir été informé le 20 novembre 2019 que l'Inspecteur général par intérim avait décidé de classer sa plainte pour harcèlement. Conformément au jugement 4471, il était en droit d'examiner le rapport et, en particulier, ce qui y était dit concernant les résultats des entretiens menés par l'examineur externe avec d'autres personnes et les conclusions qui en avaient été tirées.

12. La décision attaquée était illégale et le Tribunal devra l'annuler. Toutefois, le Tribunal ne renverra pas l'affaire à l'Organisation pour un complément d'examen, car cela serait inutile en l'espèce. En effet, l'enquêteur principal, visé par les allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir, a terminé son enquête qui a précipité

les événements ayant conduit au renvoi sans préavis du requérant. La décision de le renvoyer fait actuellement l'objet d'une autre requête devant le Tribunal. Le requérant a eu la possibilité de dénoncer, dans cette autre procédure, d'éventuelles lacunes dans la procédure d'enquête, pour autant qu'elles concernaient la légalité de la décision de renvoi.

13. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres raisons pour lesquelles le requérant a contesté la légalité de la décision de classer sa plainte pour harcèlement et abus de pouvoir.

14. Le requérant réclame des dommages-intérêts pour tort moral à divers titres, y compris pour l'absence d'enquête officielle, la durée excessive de l'enquête préliminaire et les conséquences du harcèlement et de l'abus de pouvoir sur sa santé, sa carrière, sa réputation et sa vie personnelle. Cette dernière conclusion repose sur le postulat qu'il a été victime de harcèlement et d'abus de pouvoir. Or ce postulat n'a été ni vérifié ni prouvé. S'agissant des autres aspects de sa conclusion tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral, ils ne reposent que sur des affirmations et ne sont pas prouvés, ce qui est insuffisant (voir, par exemple, le jugement 4644, au considérant 7).

15. Le requérant obtenant gain de cause, il a droit à des dépens, dont le montant est fixé à 8 000 euros.

Par ces motifs,

**DÉCIDE:**

1. La décision attaquée est annulée.
2. La FAO versera au requérant la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 26 octobre 2023, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, M<sup>me</sup> Rosanna De Nictolis, Juge, et M<sup>me</sup> Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 31 janvier 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

*(Signé)*

MICHAEL F. MOORE   ROSANNA DE NICTOLIS   HONGYU SHEN

MIRKA DREGER