

117^e session

Jugement n° 3318

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. E. D. G. le 7 mai 2012, la réponse de la FAO du 17 août, la réplique du requérant du 24 septembre et la duplique de la FAO du 3 décembre 2012 telle que régularisée le 11 janvier 2013;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, entré au service de la FAO en avril 1983 au grade P-3, en vertu d'un contrat de brève durée, se vit accorder une nomination de caractère continu en 1991. Au moment des faits, il occupait, depuis janvier 2008, des fonctions de statisticien principal de grade P-5 au sein du Service des statistiques par pays de la Division de la statistique du Département du développement économique et social.

Le 13 mars 2009, le requérant déposa à l'encontre de deux de ses supérieurs hiérarchiques une plainte pour harcèlement puisque, se fondant sur les dispositions de la circulaire administrative n° 2007/05.F relative

à la politique en matière de prévention du harcèlement (ci-après «la circulaire»), il estimait que ces derniers avaient eu à son égard une «conduite répréhensible ou inacceptable» qui l'avait «rabaiss[é] et dépréci[é]», lui avait «inflig[é] une humiliation personnelle» ou l'avait «m[is] dans l'embarras». Il indiquait qu'en dépit du fait qu'il avait exercé des fonctions de chef de service entre 2004 et 2007 le grade D-1 ne lui avait jamais été octroyé et qu'en décembre 2007 le poste de chef du Service des statistiques mondiales — qu'il occupait alors *ad interim* — avait été attribué à un collègue à l'issue du concours organisé pour le pourvoir. En outre, il se plaignait que, depuis sa nomination aux fonctions de statisticien principal, aucun travail ne lui avait été assigné. Il sollicitait notamment l'allocation d'une indemnité équitable pour réparer le préjudice qu'il prétendait avoir subi au cours de l'année 2008 et, aux fins de «restaurer [s]a dignité», sa nomination à un poste de qualification minimale P-6. Quelques jours plus tard, le requérant refusa, et inclut dans sa plainte, une proposition de mutation au Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique. Le 30 avril 2009, les deux supérieurs mis en cause firent parvenir leur réponse à cette plainte.

Le 7 mai, la plainte du requérant fut transmise à l'Unité d'enquête qui, dans son rapport daté du 26 octobre 2009, conclut que ces deux supérieurs n'avaient eu aucune intention d'humilier le requérant et que, même si tel avait été le cas, ce dernier ne les avait pas informés que leur comportement était importun, en méconnaissance des dispositions de la circulaire. Si l'Unité d'enquête admettait qu'un climat difficile s'était installé au sein de la Division de la statistique, elle faisait grief au requérant d'y avoir activement contribué. Après que les parties eurent soumis leurs commentaires sur le rapport en question, le directeur de la Division de la gestion des ressources humaines fit savoir au requérant, par mémorandum du 11 février 2010, qu'il acceptait les conclusions de l'Unité d'enquête.

Le recours qu'il avait introduit devant le Directeur général le 1^{er} mars 2010 ayant été rejeté pour défaut de fondement, le requérant saisit le Comité de recours. Dans son rapport du 6 mai 2011, le Comité conclut à l'unanimité que «l'acte de laisser un fonctionnaire de haut niveau, compétent et de grande expérience, sans un vrai projet de travail

pendant une aussi longue période [était]t signe de gestion mauvaise et irresponsable» et, à la majorité, que le requérant avait été «exclu et isolé professionnellement» et harcelé. Toujours à la majorité, il recommanda qu'une indemnité lui soit allouée pour tort moral et que l'un des supérieurs hiérarchiques mis en cause se voie infliger une sanction. En outre, il recommanda à l'unanimité que la FAO prenne toutes les mesures et actions nécessaires pour mieux affronter ce type de situation. Par une lettre du 16 décembre 2011, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta le recours. Se fondant sur la jurisprudence du Tribunal de céans, il reprochait notamment au Comité de recours d'avoir substitué ses conclusions de fait à celles de l'Unité d'enquête. Entre-temps, le 30 juin 2011, le requérant avait pris sa retraite.

B. Outre qu'il déplore que le Directeur général n'ait pas donné de référence jurisprudentielle précise au soutien de son affirmation selon laquelle le Comité de recours n'avait pas à substituer ses conclusions de fait à celles de l'Unité d'enquête, le requérant, se fondant sur la section 331 du Manuel de la FAO, affirme que le Comité n'était pas lié par ces conclusions. Selon lui, le Comité ne s'est pas écarté des faits tels qu'ils avaient été établis par l'Unité d'enquête mais les a appréciés différemment : si les deux organes ont reconnu qu'il y a eu exclusion professionnelle, leurs avis ont en revanche divergé sur la question de savoir si celle-ci devait être appréciée comme un acte de harcèlement ou non. Étant donné qu'en méconnaissance de la jurisprudence rappelée dans le jugement 2360 aucun travail ne lui a été assigné, le requérant estime qu'il a bien fait l'objet d'un harcèlement au sens de la circulaire.

Par ailleurs, le requérant souligne qu'il ne saurait lui être reproché de ne pas avoir respecté les termes de la circulaire puisqu'il avait informé l'un de ses supérieurs hiérarchiques que son comportement était importun lors de deux entretiens qu'il a eus avec lui les 6 février et 27 octobre 2008. Le requérant demande au Tribunal de condamner la FAO à infliger une sanction à l'un des deux supérieurs faisant l'objet de sa plainte et de lui allouer 200 000 dollars des États-Unis en réparation du préjudice moral subi, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO maintient que le Comité de recours n'était pas compétent pour remettre en cause les faits tels qu'établis par l'Unité d'enquête. Sur ce point, elle cite le jugement 2295 et relève que ni le Comité de recours ni le requérant n'ont démontré que l'Unité d'enquête avait commis une erreur manifeste d'appréciation. Se fondant sur le rapport de l'Unité d'enquête, elle souligne que la circonstance que le requérant ne s'est pas vu assigner de travail n'est, en l'espèce, pas constitutive d'un acte de harcèlement, notamment parce que l'intéressé a été absent à de nombreuses reprises en 2008 et qu'il a refusé d'effectuer le travail qui lui était confié ou l'a accompli de manière peu satisfaisante.

Par ailleurs, la FAO soutient que le requérant n'a pas informé ses supérieurs hiérarchiques du caractère importun de leur comportement puisque, lors des entretiens des 6 février et 27 octobre 2008, il s'est simplement plaint de ne pas avoir été promu. Citant la jurisprudence du Tribunal, elle souligne que, pour qu'il y ait harcèlement moral, il n'est pas nécessaire que l'intention d'intimider, d'insulter, de harceler, de dénigrer, de discriminer ou d'humilier soit prouvée. En l'espèce, le comportement des supérieurs hiérarchiques du requérant n'était qu'une réponse à l'attitude dont ce dernier a fait preuve et, s'il y a effectivement eu «défaillance» en matière de gestion et de supervision, il ne saurait en revanche être question de harcèlement.

Enfin, la FAO fait observer que, si la constitution de l'Unité d'enquête a occasionné quelques difficultés, par la suite, l'enquête a été menée de manière rapide et approfondie.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments. Il relève que l'Unité d'enquête n'a pas rendu son rapport dans le délai de trois mois, prévu dans la circulaire, qui courait à compter du 7 mai 2009 et conteste que l'enquête ait été menée de manière rigoureuse. Par ailleurs, il indique que le jugement 2295 n'est pas pertinent et que, conformément à l'article 303.1.341 du Règlement du personnel, le Comité de recours pouvait remettre en cause les faits établis par l'Unité d'enquête.

E. Dans sa duplique, la FAO réitère sa position. Selon elle, la décision du 11 février 2010 clôturant la procédure d'enquête a été prise «dans un laps de temps tout à fait raisonnable». Elle estime que la décision attaquée était pleinement justifiée étant donné que l'enquête n'a pas permis de conclure que le requérant avait fait l'objet d'un harcèlement au sens de la circulaire.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré en 1983 au service de la FAO en qualité de statisticien de grade P-3 au sein de la Division de la statistique. Le 1^{er} décembre 1988, il a été promu au grade P-4 et le 1^{er} septembre 2000 au poste de chef de la Sous-division des données de base de grade P-5. Au cours des années 2006 et 2007, il a dirigé *ad interim* le Service des statistiques mondiales. Sa candidature au poste de chef de ce nouveau service fut cependant écartée à la fin de l'année 2007 et il n'obtint pas non plus la promotion qu'il souhaitait au grade D-1. En janvier 2008, il fut réaffecté, sans changement de grade, au poste de statisticien principal au sein du Service des statistiques par pays. Il a pris sa retraite le 30 juin 2011.

2. Le 13 mars 2009, le requérant adressa au directeur de la Division de la gestion des ressources humaines une plainte pour harcèlement, dans laquelle il mettait en cause le comportement de deux de ses supérieurs qui, à partir de sa réaffectation de janvier 2008, n'auraient eu de cesse de le rabaisser, le déprécier et l'humilier dans le but de le mettre à l'écart. Il concluait à l'octroi d'une indemnité équitable pour réparer tout le préjudice subi durant l'année 2008 et à sa nomination à un poste de qualification minimale P-6.

Le 18 mars 2009, il se vit proposer par son supérieur hiérarchique une mutation, sans changement de grade, au sein du Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok, qu'il refusa au motif qu'aucune raison ne justifiait cette mutation.

Le 7 mai 2009, la plainte pour harcèlement fut transmise à l'Unité d'enquête instituée par la circulaire administrative n° 2007/05.F du 23 janvier 2007 relative à la politique en matière de prévention du harcèlement (ci-après «la circulaire»). Le 19 juin 2009, le requérant fut informé que le processus d'investigation n'avait pu encore être entamé en raison de l'indisponibilité des membres de cet organisme. Celui-ci n'ayant pas déposé son rapport à l'expiration du délai de trois mois prévu dans la circulaire, le requérant déposa un recours interne contre ce qu'il estimait être une décision implicite de rejet de sa plainte. Il retira ce recours le 6 septembre 2009, après que l'Unité d'enquête eut commencé ses travaux.

Aux termes de son rapport du 26 octobre 2009, l'Unité d'enquête constata que les accusations de harcèlement portées par le requérant n'étaient pas fondées. Une situation propre à donner à celui-ci le sentiment qu'il était mis de côté avait bien existé, mais elle était due tant au comportement des supérieurs hiérarchiques mis en cause qu'à celui du requérant lui-même. Le 11 février 2010, le directeur de la Division de la gestion des ressources humaines fit siennes les conclusions de ce rapport et rejeta la demande du requérant tendant à l'audition de nouveaux témoins.

Le requérant ayant fait appel de cette décision devant le Directeur général, celle-ci fut confirmée par le Sous-directeur général chargé du Département des services internes, des ressources humaines et des finances. Le 12 mai 2010, le requérant saisit le Comité de recours, en renouvelant les conclusions de sa plainte et en demandant en outre que des sanctions soient prises contre l'un des deux supérieurs dont il avait mis en cause le comportement. Le Comité de recours formula, le 6 mai 2011, les recommandations suivantes :

«Le Comité, dans sa majorité, a conclu que le requérant a été exclu et isolé professionnellement et victime de harcèlement tel que défini par la circulaire administrative n° 2007/05. Une minorité du Comité [...] a considéré que l'exclusion et l'isolement professionnels du requérant n'étaient pas assimilables à du harcèlement et rejette donc l'accusation du requérant.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines et financières au niveau de la Division, tous les membres du Comité ont conclu que l'acte de laisser un fonctionnaire de haut niveau, compétent et de grande expérience, sans un vrai projet de travail pendant une aussi longue période est signe de

gestion mauvaise et irresponsable, qui ne peut se justifier ni pour le requérant ni pour l'Organisation.

Le Comité a considéré l'importance pour l'Organisation de procéder à une analyse approfondie de cette situation afin de pouvoir en prévenir la répétition.

La majorité des membres du Comité, qui a conclu à la présence d'actes de harcèlement au détriment du requérant, recommande :

1. Une compensation financière pour le requérant comme victime de préjudice moral dont le montant est à déterminer par l'Organisation; et
2. Une sanction pour [l'un des deux supérieurs hiérarchiques du requérant] proportionnelle à son attitude de harcèlement et [à] sa mauvaise gestion administrative des ressources humaines et financières de l'Organisation, sous forme de censure écrite en conformité avec [la section] 330.2.1 [du Manuel de la FAO]; et

Tous les membres du Comité sont tombés d'accord pour recommander que l'Organisation prenne toutes les mesures et actions nécessaires pour affronter ce type de situation dès qu'elle se présente et sans attendre qu'elle devienne difficile à gérer. En effet, la circulaire administrative 2007/05 indique clairement : "La stratégie de l'Organisation consiste à privilégier la prévention au moyen de la sensibilisation et de la formation." Dans le cas examiné, l'intervention d'une troisième partie externe aurait été utile et aurait probablement permis de limiter les dommages subis par le requérant ainsi que la perte en ressources, temps, énergies et expertise pour la Division et l'Organisation.»

3. Le 16 décembre 2011, le Directeur général décida de ne pas suivre ces recommandations et de rejeter la plainte pour harcèlement. Le Comité de recours aurait en effet, selon les motifs de cette décision, substitué indument son pouvoir d'appréciation à celui de l'Unité d'enquête et, en outre, confondu harcèlement et mauvaise gestion du personnel. Le requérant n'aurait pas été placé dans une situation irrégulière et il lui eût de toute façon appartenu d'intervenir d'emblée auprès de ses supérieurs pour les inviter à modifier leur comportement, dont les preuves recueillies ne démontraient pas qu'il eût été intentionnel.

Telle est la décision attaquée.

La requête tend principalement à ce que la défenderesse soit condamnée à verser au requérant une indemnité de 200 000 dollars des États-Unis et à prononcer contre l'un des supérieurs mis en cause

une sanction «proportionnelle à son attitude de harcèlement et [à] sa mauvaise gestion administrative des ressources humaines et financières».

4. Le Comité de recours s'en est tenu aux faits constatés par l'Unité d'enquête. Sa majorité en a tiré des conclusions différentes de celles auxquelles est parvenue l'Unité d'enquête, en estimant que ces faits, en particulier «l'exclusion continue du requérant du travail, son isolement et la conduite offensive d[e l'un de ses supérieurs]», n'étaient pas seulement révélateurs de dysfonctionnements administratifs mais «équivalaient aux conditions explicitement indiquées dans la circulaire [...] comme définissant une situation de harcèlement».

5. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que c'est à bon droit que le Directeur général a considéré que le Comité de recours avait outrepassé ses compétences. Elle se borne à étayer cette opinion par la jurisprudence relative aux limites que le Tribunal de céans assigne à son propre pouvoir d'examen. Ce faisant, elle commet une erreur de droit. En effet, le pouvoir d'une telle instance de recours s'étend au réexamen complet des affaires qui lui sont soumises et ne fait pas l'objet des mêmes restrictions que celles qui peuvent s'appliquer au contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal de céans. Il n'en va différemment que si les textes régissant l'instance de recours prévoient de telles restrictions. Or il ne ressort pas de l'alinéa c) de la partie II de la circulaire ni des dispositions du Manuel de la FAO que tel soit le cas.

En outre, le Comité de recours n'a, en tout état de cause, pas remis en question les faits établis par l'Unité d'enquête. Il leur a simplement donné une qualification différente au regard des dispositions de la circulaire qui définissent la notion de harcèlement.

6. L'alinéa c) de la partie I de la circulaire définit comme il suit le harcèlement :

«[T]out comportement répréhensible et offensant d'une personne à l'égard d'une autre, dont l'auteur des faits savait ou aurait raisonnablement dû savoir qu'il serait importun. Cette définition englobe toute conduite répréhensible ou inacceptable qui rabaisse et déprécie un individu, lui inflige une humiliation

personnelle ou le met dans l'embarras. Des remarques ou un comportement modérément offensants peuvent le devenir à la longue; un seul acte grave engendrant des effets nocifs durables sur l'individu concerné peut aussi être considéré comme un harcèlement.»

Ce texte précise ensuite :

«Le harcèlement se produit le plus souvent entre des personnes de niveaux hiérarchiques différents mais il existe également entre pairs. Lorsqu'une personne en position d'influencer la carrière ou les conditions de travail d'une autre (y compris recrutement, attribution de tâches, renouvellement de contrat, évaluation de la performance ou promotion) a un comportement de ce genre, cela constitue également un abus de pouvoir.

Le harcèlement peut notamment se manifester sous les formes suivantes :

- réflexions désobligeantes de la part d'un supérieur hiérarchique ou d'un collègue;
- remarques incessantes, injustifiées et non nécessaires ou insultes intentionnelles portant sur les compétences professionnelles d'une personne;
- menaces, commentaires vexatoires ou injurants, sous forme parlée ou écrite;
- violations délibérées de symboles nationaux et/ou religieux;
- plaintes malveillantes et sans fondement de mauvaise conduite à l'égard d'autres employés;
- mimiques, moqueries ou rabaissements;
- interférences continues dans le milieu de travail et le matériel ou les équipements utilisés par un individu, etc.;
- refus systématique et non justifié de demande de congés ou de formation;
- exposition d'affiches, de photos, de matériel écrit ou électronique à caractère insultant, obscène ou vexant;
- exclusions répétées d'une personne ou d'un groupe, empêchant l'accès à la communication normale, au travail ou aux activités sociales y afférentes;
- intrusions excessives dans la vie privée d'une personne, notamment tentatives injustifiées de joindre cette personne en dehors des horaires de travail ou lorsqu'elle se trouve chez elle, questions répétitives et déplacées sur sa vie privée.»

Cette définition repose sur les éléments que la jurisprudence du Tribunal retient pour apprécier si l'on se trouve en présence d'un cas de harcèlement ou non (voir le jugement 2553, aux considérants 5 et 6).

7. Cette question se résout à la lumière d'un examen rigoureux de toutes les circonstances objectives ayant entouré les actes dénoncés. Il n'est en effet pas nécessaire que soit prouvée une intention de harceler chez l'auteur de ces actes (voir le jugement 2524, au considérant 25), l'élément essentiel étant la perception que l'intéressé peut raisonnablement et objectivement avoir d'actes ou de propos réitérés qui sont propres à le dévaloriser ou à l'humilier. La jurisprudence a toujours exigé que l'accusation de harcèlement soit corroborée par des faits précis dont la preuve doit être fournie par l'agent qui affirme en avoir été victime, étant entendu qu'un ensemble de faits échelonnés dans le temps peut justifier une telle accusation (voir les jugements 2100, au considérant 13, et 3233, au considérant 6). Une décision illégale ou un comportement inadéquat ne sauraient suffire en eux-mêmes à démontrer qu'on se trouve en présence d'un cas de harcèlement (voir le jugement 2861, au considérant 37).

8. Il est constant que le requérant, qui est titulaire d'un doctorat et a été au service de l'Organisation pendant près de trente ans, a toujours assumé correctement ses responsabilités professionnelles et accompli à la satisfaction générale les tâches qui lui ont été confiées. Sa situation au sein de l'Organisation s'est gravement détériorée au cours de l'année 2008 après qu'eut été écartée sa candidature à un poste de haute responsabilité qu'il avait occupé *ad interim* pendant environ deux ans. Il a dès lors pris des congés de maladie, son congé dans les foyers et un congé spécial sans traitement pour une durée de plusieurs mois au total. À son retour, et bien qu'il eût été nommé au mois de janvier 2008 — sans changement de grade — à un poste de statisticien principal, il s'est trouvé sans vrai projet de travail ou, pour reprendre les termes de la décision attaquée, s'est heurté à une réticence de ses supérieurs hiérarchiques à encadrer son travail. L'Unité d'enquête a elle-même constaté que les supérieurs du requérant ont volontairement renoncé à lui attribuer du travail, ce qu'il a pu lui-même déduire de déclarations que lui a faites l'un d'entre eux. La proposition de le transférer à Bangkok, alors qu'il avait près de soixante ans et avait fait toute sa carrière à Rome, était, dans ce contexte, parfaitement inadéquate. La défenderesse ne conteste pas qu'une situation

incompatible avec la bonne marche du service s'est ainsi installée de manière durable et que les fonctionnaires mis en cause dans la plainte pour harcèlement ont manqué à leur devoir de gérer correctement cette situation.

Sans retenir une conduite répréhensible à la charge du requérant, la défenderesse lui impute cependant une part de responsabilité dans la dégradation soudaine des relations de travail. Mais elle reconnaît que son comportement résultait d'un sentiment de frustration né de sa non-sélection au poste dont il venait d'assumer l'intérim.

La naissance d'un tel sentiment chez un agent qui voyait s'évanouir, peu avant d'atteindre l'âge de la retraite, ses dernières chances d'accession à la catégorie D était parfaitement prévisible. Dans ce contexte, ses supérieurs immédiats auraient raisonnablement dû savoir qu'il serait particulièrement sensible au manque d'égards à son endroit et ils auraient dû veiller à éviter de lui donner l'impression qu'il était devenu inutile ou qu'il était mis à l'écart en confortant cette impression par des déclarations désobligeantes et par une proposition qui eût dû leur paraître d'emblée inacceptable. Si rien dans le dossier ne permet de dire que les supérieurs concernés ont agi intentionnellement pour déstabiliser le requérant, il résulte de l'ensemble des circonstances de l'espèce que leur comportement n'était pas seulement contraire aux règles d'une bonne administration du service mais était propre à déprécier leur subordonné ou à lui infliger une humiliation. Vu la situation de précarité ainsi créée, on ne saurait reprocher au requérant, contrairement à ce que soutient la défenderesse, de ne pas être intervenu pour obtenir une modification de ce comportement. En laissant perdurer cette situation, la FAO a fait preuve d'une passivité inadmissible et manqué ainsi à son devoir de sollicitude.

Force est donc de constater que l'on se trouve en présence d'un cas de harcèlement tel que défini à l'alinéa c) de la partie I de la circulaire.

9. La requête doit être admise pour ce motif et la décision attaquée doit être annulée.

10. Cependant, le constat de l'existence d'un harcèlement, opéré par le Tribunal au terme d'une instance à laquelle les personnes physiques mises en cause ne sont pas parties et n'ont donc pas été appelées à faire valoir leurs propres observations, ne saurait en aucun cas être retenu à leur charge dans un cadre autre que celui du présent jugement.

11. Il y a lieu d'allouer au requérant des dommages-intérêts qu'il sied de fixer *ex aequo et bono* à 30 000 dollars des États-Unis, tous préjudices confondus.

12. On ne saurait en revanche faire droit à sa conclusion qui tend au prononcé d'une sanction contre l'un des supérieurs mis en cause dans sa plainte. En effet, une telle demande échappe, en tout état de cause, à la compétence du Tribunal. (Voir les jugements 2811, au considérant 15, ou 2636, au considérant 13.)

13. Le requérant, qui obtient gain de cause pour l'essentiel, a droit à des dépens, qu'il convient de fixer à 5 000 dollars.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. La FAO versera au requérant une indemnité de 30 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts, tous préjudices confondus.
3. Elle lui versera également la somme de 5 000 dollars à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 février 2014, par M. Claude Rouiller, Vice-Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 avril 2014.

CLAUDE ROUILLER
SEYDOU BA
PATRICK FRYDMAN
DRAŽEN PETROVIĆ