

Z.

c.

OIT

129^e session

Jugement n° 4253

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. A. Z. le 18 juin 2016 et régularisée le 26 octobre, la réponse de l'OIT du 8 décembre 2016, la réplique du requérant du 20 janvier 2017 et la duplique de l'OIT du 2 mars 2017;

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 affirme avoir été victime de harcèlement moral, demande réparation pour le préjudice qu'il estime avoir subi.

Le requérant est entré au service du Département des normes internationales du travail (ci-après le «Département des normes») du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, le 1^{er} juillet 1996, au grade P.3, en vertu d'un premier contrat de courte durée. Le 1^{er} avril 1998, il obtint un contrat de durée déterminée au sein du Bureau régional pour les États arabes à Beyrouth (ci-après le «Bureau de Beyrouth»), en vertu duquel il bénéficia d'une indemnité spéciale pour l'exercice de fonctions de grade P.4. En 2002, le requérant fut promu au grade P.5, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2000, à l'issue d'un exercice de reclassification de poste. Enfin, le 1^{er} janvier 2003, son contrat fut converti en engagement sans limitation de durée.

Le 1^{er} mai 2004, le requérant fut transféré à Genève. Aux termes d'une minute datée du 4 mai 2004, le directeur du Département des normes précisait que, par suite de ce transfert, le requérant «occupera[it] [...] des fonctions de coordination». Le 1^{er} octobre 2004, M^{me} D.-H. fut nommée directrice dudit département.

À partir du 1^{er} avril 2007, le requérant fut réaffecté au Bureau de Beyrouth pour une durée de trois ans, même si la date effective de son transfert fut fixée au 1^{er} juillet 2007. Dans une minute du 12 juillet 2010, le requérant demanda au BIT d'«honorer son engagement» en le transférant au Département des normes à Genève avec effet immédiat. Il se plaignait notamment du fait que la divulgation de certains courriels dont il était l'auteur avait rendu sa tâche difficile en ce qu'elle était à l'origine de mesures de représailles à son égard. Le 1^{er} décembre 2010, le requérant fut réaffecté à Genève, au sein dudit département. Il fut alors placé sous la supervision d'une coordinatrice d'équipe d'un grade inférieur au sien. En janvier 2012, à l'issue d'un exercice de restructuration, il fut placé sous la supervision d'une coordinatrice du même grade que le sien cette fois.

Le 10 juillet 2012, le requérant présenta une réclamation auprès du Département du développement des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais). Se plaignant de conditions de travail qui, à ses yeux, portaient atteinte à sa dignité, il demandait le réexamen de la «décision de restructuration» du Département des normes et l'attribution d'un poste correspondant à son grade P.5. Au surplus, faisant référence à la divulgation, par le Bureau de Beyrouth, de certains de ses courriels, le requérant demandait également que des mesures soient prises pour remédier aux «conséquences fâcheuses» de cette divulgation sur sa carrière. Le 11 octobre 2012, le directeur par intérim de HRD rejeta la réclamation du requérant au motif que le poste qu'il occupait, qui lui avait été attribué compte tenu des exigences opérationnelles et des contraintes budgétaires, correspondait au niveau de responsabilité de son grade même si aucune responsabilité de coordination d'équipe n'y était attachée. Il reconnaissait que le fait que le requérant ait été placé sous l'autorité d'une coordinatrice titulaire du même grade que le sien n'était pas satisfaisant, mais précisait que cette situation résultait des

circonstances exceptionnelles dans lesquelles son transfert à Genève avait eu lieu — conciliation de ses intérêts et aspirations personnels avec les nécessités du service — et que HRD continuerait d'explorer d'autres solutions. Il ajoutait que, lorsque le requérant avait soulevé la question de la divulgation de certains courriels en juillet 2010, il lui avait été répondu qu'il n'y avait pas lieu de s'attarder sur cette question étant donné que de sérieux efforts avaient été entrepris pour le réaffecter au Siège et que, par conséquent, cette affaire était close.

En octobre 2013, un autre exercice de restructuration eut lieu au sein du Département des normes, au terme duquel le requérant conserva la même position sous la supervision de la même personne, qui avait toutefois pris le titre de chef d'unité.

Le 14 février 2014, le requérant introduisit une nouvelle réclamation auprès de HRD, dans laquelle il prétendait que les agissements du BIT depuis presque dix ans — et notamment le fait qu'aucun poste de coordinateur ne lui avait été offert et le retard de plusieurs mois dans sa réaffectation à Genève en 2010 — étaient constitutifs de «harcèlement moral caractérisé». Il réclamait l'attribution d'un poste qui corresponde à son grade P.5, ainsi que la réparation du préjudice subi. N'ayant pas reçu de réponse, le requérant saisit la Commission consultative paritaire de recours le 13 août 2014. Il prit sa retraite le 31 janvier 2016.

Dans son rapport daté du 22 janvier 2016, même si elle considérait que certaines conclusions du requérant visaient des «faits définitifs», la Commission décida d'examiner les incidents en cause dans la mesure où ceux-ci auraient participé au harcèlement dont l'intéressé estimait avoir été victime. Sur le fond, elle conclut que la demande du requérant tendant à l'octroi d'un poste correspondant à son grade et ses allégations de harcèlement étaient dénuées de fondement.

Par une lettre datée du 4 mars 2016, le requérant fut informé que le Directeur général avait fait siennes les conclusions et recommandations de la Commission et rejeté sa réclamation comme dénuée de fondement. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer qu'il a été victime de «harcèlement moral caractérisé» et qu'il a subi un traitement discriminatoire et humiliant en ce que l'attribution de son poste a été

faite en violation du Statut du personnel. Il demande une indemnité équivalant à huit mois de salaire en réparation du fait que l'OIT, en le transférant à Genève avec huit mois de retard, n'a pas respecté les conditions de son transfert au Bureau de Beyrouth qui avaient été posées en 2007, ainsi que l'équivalent de neuf mois de salaire en réparation des conséquences des agissements du BIT sur son état de santé et celui de sa fille. Le requérant prie le Tribunal de lui octroyer une indemnité pour le préjudice matériel et moral résultant de la divulgation de certains de ses courriels, ainsi que des dommages-intérêts pour la diffamation dont il estime avoir fait l'objet de la part de M^{me} D.-H. dans les commentaires qu'elle a soumis et qui ont été annexés à la réponse de l'OIT devant la Commission consultative paritaire de recours. Le requérant demande l'octroi de dépens.

L'OIT demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable et, en tout état de cause, dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 4 mars 2016 par laquelle le Directeur général a fait siennes les conclusions de la Commission consultative paritaire de recours et confirmé le rejet de la réclamation, que l'intéressé avait déposée le 14 février 2014, aux termes de laquelle il s'estimait victime de «harcèlement moral caractérisé».

2. Le requérant demande la tenue d'un débat oral et l'audition de nombreux témoins, ainsi que la production de certains documents. Mais, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé sur l'affaire par le contenu du dossier et ne juge donc pas nécessaire de faire droit à ces demandes.

3. Le requérant reproche à l'Organisation de ne pas avoir diligenté une enquête au sujet de ses allégations de harcèlement.

Selon les dispositions en vigueur à l'Organisation au moment de la réclamation du requérant, tous les différends, à l'exception de ceux relatifs au harcèlement sexuel, devaient suivre une procédure comprenant les étapes suivantes :

- examen par HRD;
- examen par la Commission consultative paritaire de recours.

(Article 3 de l'Accord collectif de février 2004 sur la prévention et le règlement des différends conclu entre le BIT et le Syndicat du personnel du BIT et articles 13.2, paragraphe 1, et 13.3, paragraphe 2, du Statut du personnel.)

Toute organisation internationale est tenue par un devoir de sollicitude qui lui impose de traiter ses fonctionnaires avec dignité et d'éviter de leur infliger un tort inutile et excessif (voir le jugement 2067, au considérant 17). Il est de jurisprudence constante qu'une organisation internationale a, à l'égard de ses fonctionnaires, le devoir d'enquêter sur les allégations de harcèlement (voir les jugements 3071, au considérant 36, et 3337, au considérant 11). Constatant qu'aucune enquête n'avait été effectuée par HRD, la Commission consultative paritaire de recours a procédé elle-même à l'examen circonstancié des griefs allégués. Une telle façon de procéder est admissible si cet examen satisfait aux exigences formulées par la jurisprudence du Tribunal au sujet des enquêtes sur des allégations relatives à un harcèlement : de telles enquêtes doivent être rapides et approfondies, les faits doivent être établis objectivement et dans leur contexte général, les règles doivent être appliquées correctement et une procédure régulière doit être suivie (voir les jugements 2642, au considérant 8, et 3692, au considérant 18).

4. Le requérant considère que certaines de ces conditions ne sont pas remplies.

En ce qui concerne la régularité de la procédure, il reproche à la Commission consultative paritaire de recours de ne pas avoir procédé à un débat oral, qui lui aurait permis de réagir aux réponses, à ses yeux insuffisantes, de HRD aux questions posées par la Commission. Mais il ressort du rapport de la Commission que ces réponses ont été communiquées à l'intéressé, qui y a d'ailleurs répliqué. Il a ainsi pu exposer pourquoi, selon lui, HRD avait mal ou pas du tout répondu aux questions posées. La Commission a dès lors légitimement pu estimer ne pas devoir ordonner un débat oral. Dans ces circonstances, la critique du requérant ne peut être retenue.

En ce qui concerne l'établissement objectif des faits dans leur contexte, le requérant expose essentiellement que c'est à tort que la Commission a rejeté les allégations qui, selon lui, établissent le harcèlement dont il se plaint. Il s'agit en substance des quatre éléments suivants : premièrement, il lui aurait été refusé tout au long de sa carrière d'occuper des fonctions de coordination; deuxièmement, de 2007 à 2010, il aurait été affecté irrégulièrement à Beyrouth et y aurait été intentionnellement maintenu au-delà de sa durée d'affectation; troisièmement, en 2009, des courriels confidentiels émanant du requérant auraient été divulgués; et, quatrièmement, il n'aurait pas bénéficié de rapports d'évaluation.

5. La partie défenderesse invoque des fins de non-recevoir en ce qui concerne trois des quatre griefs ainsi formulés. D'une part, selon elle, l'autorité de la chose jugée interdirait d'examiner le grief relatif aux fonctions de coordination que revendique le requérant, dans la mesure où il avait déjà été soulevé lors de sa réclamation du 10 juillet 2012, rejetée le 11 octobre 2012. D'autre part, les griefs relatifs à l'affectation du requérant au Bureau de Beyrouth (2007-2010) et à la divulgation en 2009 de certains courriels confidentiels seraient frappés de forclusion, car ils n'ont pas fait l'objet d'une réclamation devant la Commission consultative paritaire de recours dans les délais prescrits.

Il est exact que les actes relatifs à ces trois griefs ne peuvent plus, en tant que tels, être attaqués devant le Tribunal. Mais, dans la mesure où l'intéressé soutient qu'ils ont participé au harcèlement dont il estime être victime, il appartient au Tribunal de les examiner. En effet, le harcèlement peut être caractérisé par un ensemble de faits s'échelonnant dans le temps (voir les jugements 2067, au considérant 16, et 4034, au considérant 16) et résulter de l'effet cumulatif de plusieurs manifestations d'une conduite qui, prises isolément, ne pourraient être considérées comme du harcèlement (voir, par exemple, les jugements 3485, au considérant 6, et 3599, au considérant 4), même si elles n'ont pas été contestées au moment des faits (voir, par exemple, le jugement 3841, au considérant 6).

6. Dans un premier grief, le requérant reproche principalement à l'Organisation de ne pas lui avoir attribué de fonctions de coordination lors des trois restructurations successives du Département des normes.

Avant la première restructuration, le directeur du Département avait signé une minute datée du 4 mai 2004 indiquant que le requérant «occupera[it] [...] des fonctions de coordination». Cette minute n'a pas été mise en œuvre. Selon la jurisprudence constante du Tribunal, le principe de bonne foi implique le respect d'une promesse à condition que celle-ci «soit effective, c'est-à-dire qu'elle consiste dans l'assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer un acte, qu'elle émane d'une personne compétente ou censée l'être pour la donner, que la violation de la promesse soit préjudiciable à celui qui s'en prévaut et que l'état du droit n'ait pas changé entre la date de la promesse et le moment où elle doit être honorée» (voir, par exemple, les jugements 782, au considérant 1, 3005, au considérant 12, 3115, au considérant 5, 3148, au considérant 7, et 3619, aux considérants 14 et 15). La défenderesse considère que le requérant ne «semble» pas avoir véritablement subi de préjudice, dans la mesure où il a attendu près de dix ans pour soulever cette question. Cette objection ne peut être retenue, l'existence d'un préjudice ne dépendant pas du moment où il est invoqué. La promesse d'attribuer au requérant des fonctions de coordination répond aux critères fixés par la jurisprudence et devait dès lors être honorée. C'est à juste titre que l'intéressé considère que l'Organisation a violé le principe de bonne foi.

Le requérant critique ensuite le fait qu'au cours des deux autres restructurations, aucun poste de coordinateur ne lui a été confié et formule une série de reproches à l'encontre de l'Organisation, et notamment de la directrice du Département des normes, qui ne sont toutefois pas étayés ou ne le sont pas suffisamment. Ces critiques ne peuvent être retenues. En effet, selon une jurisprudence constante du Tribunal, c'est à la personne qui se plaint de harcèlement qu'il appartient d'en apporter la preuve (voir les jugements 2745, au considérant 20, 3347, au considérant 8, 3692, au considérant 18, 3871, au considérant 12, et 4171, au considérant 7). Le Tribunal relève d'ailleurs que le requérant a refusé un poste de coordinateur qui lui a été proposé en mai 2014 et qu'il a

préféré conserver un poste de conseiller spécial qu'il qualifie lui-même de «coordinateur de NORMES, coopération technique et formation».

Enfin, le requérant expose avoir été placé sous la supervision d'un fonctionnaire d'un grade inférieur puis du même grade que le sien, ce qui constituerait une atteinte à sa dignité et au principe d'égalité de traitement. La Commission consultative paritaire de recours a relevé que, si le requérant a été placé un temps sous la supervision d'un fonctionnaire de grade inférieur, cette circonstance s'expliquait par la nécessité de rapatrier le requérant au plus vite au Siège à Genève. Par la suite, la supervision du requérant a été assurée par un fonctionnaire du même grade que le sien. La Commission reconnaît que cette situation n'était pas idoine mais estime qu'elle résultait des exigences opérationnelles du BIT à l'époque. Une organisation internationale dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'organisation de ses services et le requérant reste en défaut d'établir que la supervision qui a été mise en place n'était pas justifiée par les intérêts et les possibilités du service. Le Tribunal considère qu'il n'y a rien d'irrégulier à ce qu'un membre du personnel soit supervisé par un autre qui détient le même grade (voir le jugement 4084, au considérant 11).

7. Dans un deuxième grief, le requérant prétend que son transfert de 2007 à 2010 au Bureau de Beyrouth était une manœuvre cachée de la directrice pour l'éloigner du Siège. Mais le requérant reste en défaut d'étayer cette affirmation par des éléments suffisamment probants.

Le requérant soutient ensuite que son affectation à Beyrouth a dépassé la durée convenue de trois ans. Selon lui, son rapatriement au Siège a été tardif et s'explique uniquement par la circonstance que les pays de la région ont réclamé son départ par suite de la divulgation de certains de ses courriels confidentiels. L'Organisation répond que la période de trois ans n'a été mentionnée qu'à titre indicatif, comme il est de coutume pour ce type de transfert. Devant la Commission consultative paritaire de recours, elle a par ailleurs fait valoir qu'elle n'a pu réaffecter le requérant au Siège à Genève avant le 1^{er} décembre 2010, parce que la restructuration du Département était en «gestation». De toute façon, le requérant a été rapatrié quelques mois seulement après

la date d'expiration de la période prévue de trois ans. De ce point de vue, aucune irrégularité ne peut être reprochée à l'Organisation.

8. Dans un troisième grief, le requérant critique l'Organisation pour avoir divulgué à certains représentants des pays du Golfe persique des courriels confidentiels qu'il avait adressés en 2009 à sa hiérarchie pour dénoncer des pratiques ayant cours dans ces pays, ce qui lui aurait fait perdre toute crédibilité dans la région et aurait eu des conséquences néfastes sur sa réputation et ses opportunités professionnelles après sa retraite. La Commission consultative paritaire de recours «convient qu'une telle divulgation n'est ni appropriée, ni acceptable, car elle a vraisemblablement pu porter atteinte à la dignité et [à] la réputation du [requérant]», tout en considérant que le requérant était forclos à faire valoir cet argument dans sa réclamation relative au harcèlement.

La divulgation de ces courriels confidentiels, dont la matérialité n'est pas contestée par l'Organisation, constitue une grave atteinte à l'obligation de bonne foi et au devoir de sollicitude. Le grief est fondé.

9. Dans un quatrième grief, le requérant expose que, pendant plus de dix ans, il a occupé ses fonctions sans description de poste et sans faire l'objet d'un rapport d'évaluation.

Dans son rapport, la Commission consultative paritaire de recours expose avoir obtenu les descriptions des postes occupés par le requérant. En revanche, elle confirme qu'aucune évaluation n'a été finalisée depuis octobre 1999, ce qui n'est au demeurant pas contesté par la partie défenderesse.

Une telle carence constitue manifestement une grave violation de l'article 6.7 du Statut du personnel qui impose l'évaluation, en principe tous les deux ans, du travail des fonctionnaires de l'Organisation. Le grief est fondé.

10. En conclusion, le Tribunal relève que trois irrégularités invoquées par le requérant sont établies : le défaut de mise en œuvre de la minute du 4 mai 2004 lui attribuant des fonctions de coordination, la

divulgarion en 2009 de certains courriels confidentiels et l'absence de rapports d'évaluation depuis 1999.

11. Ainsi qu'il a été exposé au considérant 5 ci-dessus, il convient d'examiner si, considérées dans leur ensemble, ces irrégularités sont ou non révélatrices d'un comportement pouvant être qualifié de harcèlement.

Pour déterminer si le harcèlement est établi, il appartient au Tribunal de procéder à un examen de la définition qu'en donne l'Organisation (voir les jugements 2594, au considérant 18, 4038, au considérant 18, et 4039, au considérant 16).

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).

Les trois irrégularités relevées par le Tribunal, dont la première est antérieure de dix ans et la deuxième de cinq ans à l'introduction de la réclamation relative au harcèlement, n'ont pas de rapport entre elles et ont été commises par des personnes différentes. Il ne peut être raisonnablement conclu que, cumulées, elles seraient révélatrices d'«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 précité) ni qu'elles s'apparentent 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). En l'espèce, le harcèlement n'est pas établi.

12. Il n'en reste pas moins que l'Organisation a commis une grave illégalité en s'abstenant d'évaluer le requérant pendant plus de dix ans. La raison de cette illégalité n'a pas pu être établie, mais les critiques du

requérant quant aux descriptions de fonctions et à l'absence de superviseur de grade plus élevé que le sien n'y sont sans doute pas étrangères.

La partie défenderesse reconnaît son erreur mais fait valoir que, d'une part, ce n'est qu'en 2014 que le requérant s'en est plaint et que, d'autre part, l'absence de rapport d'évaluation ne lui aurait pas porté préjudice en termes d'avancement de carrière. Elle expose que l'intéressé aurait progressé très rapidement jusqu'à l'obtention du grade P.5 et que rien n'indique qu'il aurait postulé à un concours pour obtenir un poste de grade D.1.

Un fonctionnaire a le droit d'être régulièrement évalué. En l'espèce, ce droit, consacré à l'article 6.7 du Statut du personnel, a été gravement méconnu pendant de nombreuses années. La circonstance que le requérant ne s'en est pas plaint avant 2014 n'est pas pertinente, dès lors qu'il n'était pas forclos pour contester cette irrégularité au moment de l'introduction de sa réclamation. De même, le Tribunal ne tiendra pas compte du fait que l'absence d'évaluation n'aurait eu aucune incidence sur sa carrière. En effet, l'évaluation n'est pas seulement destinée à permettre une promotion. Elle est appelée à jouer un rôle important tout au long de la carrière d'un fonctionnaire, notamment en lui permettant de savoir comment ses supérieurs apprécient son travail, de contester cette appréciation ou au contraire d'améliorer ses performances.

Compte tenu du fait que cette illégalité a contribué à empêcher le requérant de s'épanouir dans son travail, ainsi que du manque de sollicitude dont, au vu du dossier, l'Organisation a parfois fait preuve à son égard au cours du déroulement de l'affaire, le Tribunal estime justifié de lui attribuer, à titre de réparation de ce préjudice moral, une indemnité de 10 000 francs suisses.

13. Le requérant sollicite par ailleurs des dommages-intérêts pour le non-respect des termes de son engagement à Beyrouth, en ce compris sa durée, pour la divulgation irrégulière de certains de ses courriels confidentiels et pour neuf mois de maladie et les conséquences des agissements du BIT sur sa santé et celle de sa fille.

Même si elles reposent en partie sur des irrégularités que le Tribunal reconnaît comme étant établies, ces demandes n'ont pas fait l'objet d'un recours interne dans les délais prescrits et sont dès lors irrecevables.

14. Enfin, le requérant demande des dommages-intérêts pour diffamation dans les commentaires soumis par M^{me} D.-H. lors de la procédure devant la Commission consultative paritaire de recours. Le Tribunal estime cependant au vu des pièces du dossier que le caractère diffamatoire desdits commentaires n'est pas établi. La demande d'indemnisation doit dès lors être rejetée.

15. Le requérant obtenant partiellement gain de cause, il a droit à des dépens, que le Tribunal fixe à 750 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'Organisation versera au requérant une indemnité pour tort moral de 10 000 francs suisses.
2. Elle lui versera également la somme de 750 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 8 novembre 2019, par M. Patrick Frydman, 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 10 février 2020.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ