

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

P. (n° 3)

c.

FAO

126^e session

Jugement n° 4013

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. W. P. le 19 avril 2016 et régularisée le 9 juin, la réponse de la FAO du 29 septembre, régularisée le 4 octobre, et le courriel du 24 octobre 2016 par lequel le requérant a informé le Greffier du Tribunal qu'il ne souhaitait pas déposer de réplique;

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 ne pas enquêter sur sa plainte pour harcèlement conformément aux règles applicables.

Au moment des faits, le requérant travaillait à la FAO en tant que chargé de la gestion de l'information. En janvier 2013, il déposa auprès de la directrice du Bureau des ressources humaines une plainte pour harcèlement contre une collègue, M^{me} T., au motif qu'il avait été informé que des courriels dans lesquels cette dernière exprimait des critiques concernant sa personne ou son travail étaient archivés dans un dossier de messagerie accessible à tous les utilisateurs du réseau informatique de la FAO. Le 13 février 2013, le Directeur général adjoint (Opérations) écrivit au Bureau des inspections et des enquêtes du

Programme alimentaire mondial (PAM) pour solliciter son assistance, car il estimait qu'il pourrait y avoir un conflit d'intérêts si l'affaire était confiée à l'Unité d'enquête de la FAO, comme le prévoit la circulaire administrative n° 2007/05 relative au harcèlement (ci-après «la Circulaire»). En effet, le requérant était le président de l'Association des fonctionnaires du cadre organique de la FAO, organe qui propose des candidats à la nomination en qualité de membres de l'Unité d'enquête, et était lui-même membre de cette unité. Le 12 juin 2013, le Bureau des inspections et des enquêtes du PAM rendit un rapport intitulé «Examen préliminaire» de la plainte pour harcèlement, dans lequel il recommanda de classer l'affaire dans la mesure où aucun motif raisonnable ne justifiait de mener une enquête approfondie. Le 18 juin, le Directeur général adjoint (Opérations) transmit le rapport au requérant et à l'auteur présumé du harcèlement pour observations.

Le 4 juillet 2013, le requérant répondit au Directeur général adjoint (Opérations) que la recommandation formulée dans le rapport était fondée sur un examen préliminaire dont le résultat n'était pas contraignant pour la FAO. Il demanda qu'une enquête «en bonne et due forme»* soit menée par l'Unité d'enquête de la FAO conformément à la Circulaire et aux Règles de procédure de l'Unité. Le Directeur général adjoint (Opérations) rejeta sa demande le 4 septembre 2013 et indiqua que la question serait soumise à l'examen de la directrice du Bureau des ressources humaines. Le 8 octobre 2013, la directrice informa le requérant que la recommandation du Bureau des inspections et des enquêtes du PAM serait suivie et que la plainte pour harcèlement serait donc classée.

Le 2 décembre 2013, le requérant soumit un recours au Directeur général, lui demandant de reconsidérer la décision du 4 septembre 2013 et de lui accorder des dommages-intérêts. Son recours fut rejeté le 13 janvier 2014. Le 10 février 2014, il saisit le Comité de recours pour contester les décisions du 4 septembre et du 8 octobre 2013 portant rejet de sa demande tendant à ce qu'une «enquête en bonne et due forme»* soit menée par l'Unité d'enquête de la FAO concernant sa plainte pour harcèlement. Il affirma que la FAO avait agi en violation des dispositions

* Traduction du greffe.

administratives en vigueur, que son droit de se défendre avait été violé et que ce déni de justice lui avait causé un stress important. Il demanda que les décisions contestées soient annulées, que sa plainte pour harcèlement fasse l'objet d'une enquête par l'Unité d'enquête de la FAO et que lui soient versés des dommages-intérêts d'au moins 10 000 euros.

Le requérant prit sa retraite en juin 2014. Le 1^{er} septembre 2015, le Comité de recours rendit une opinion majoritaire et une opinion minoritaire. La majorité fit observer que la Circulaire ne fournissait aucune indication concernant le traitement des cas où l'enquête de l'Unité d'enquête de la FAO pouvait être entachée d'un éventuel parti pris ou d'un conflit d'intérêts. Elle releva également que le requérant ne s'était opposé à la transmission de sa plainte pour harcèlement au Bureau des inspections et des enquêtes du PAM qu'après avoir été invité à fournir des observations sur le rapport d'enquête. La majorité conclut que la décision de la FAO de transmettre l'affaire au Bureau des inspections et des enquêtes du PAM était justifiée compte tenu du risque potentiel de conflit d'intérêts ou de parti pris. Selon elle, l'enquête menée par le Bureau des inspections et des enquêtes était complète et objective et il n'était pas nécessaire de l'approfondir. En conséquence, la majorité recommanda le rejet du recours.

La minorité conclut que la FAO n'avait aucune raison valable de supposer que son Unité d'enquête serait partielle. La FAO avait violé les Règles de procédure de l'Unité, établie par la Circulaire, en ne transmettant pas la plainte pour harcèlement à l'autorité compétente, à savoir l'Unité d'enquête de la FAO. La minorité fit notamment observer que l'affaire avait été examinée plus de trois mois après que le requérant s'était plaint du fait que des courriels diffamatoires avaient été publiés et rendus accessibles à un grand nombre de fonctionnaires, et que la FAO n'avait aucunement démontré devant le Comité de recours que des mesures correctives avaient été prises. Elle recommanda d'accueillir l'ensemble des demandes du requérant et de lui octroyer une indemnité pour le tort moral subi.

Par une lettre du 27 janvier 2016, que le requérant reçut le 2 février, le Directeur général l'informa qu'il approuvait les conclusions de la majorité des membres du Comité de recours et leur recommandation de rejeter le recours. Telle est la décision que le requérant attaque devant le Tribunal.

Le requérant demande au Tribunal de lui accorder des dommages-intérêts d'un montant de 10 000 euros, ainsi que des «dommages-intérêts pour tort moral au titre du retard enregistré dans la procédure de réclamation et de recours interne»*.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La présente requête découle du fait que la FAO a confié l'enquête sur la plainte pour harcèlement déposée contre M^{me} T. au Bureau des inspections et des enquêtes du PAM. Dans le mémorandum qu'il a adressé le 13 février 2013 à l'Inspecteur général du PAM, le Directeur général adjoint (Opérations) a expliqué que «le recours à l'Unité d'enquête [de la FAO] donnerait lieu à une situation de conflit d'intérêts»* compte tenu du rôle de l'Association des fonctionnaires du cadre organique dans la nomination des membres de l'Unité d'enquête, et du fait que le requérant était à la fois président de l'Association et membre de l'Unité d'enquête.

2. Le 18 juin 2013, le requérant a reçu, pour observations, une copie du rapport du Bureau des inspections et des enquêtes intitulé «Examen préliminaire de la plainte pour harcèlement contre [M^{me} T.], FAO»*. Dans ce rapport, le Bureau des inspections et des enquêtes recommandait de classer la plainte dans la mesure où aucun motif raisonnable ne justifiait de mener une enquête approfondie. En réponse, le requérant a demandé qu'une enquête «en bonne et due forme»* soit

* Traduction du greffe.

menée par l'Unité d'enquête de la FAO concernant sa plainte pour harcèlement contre M^{me} T., conformément aux dispositions de la Circulaire et aux Règles de procédure de l'Unité d'enquête. La FAO a rejeté sa demande et le requérant a formé un recours interne contre ce rejet.

3. Dans la décision attaquée du 27 janvier 2016, le Directeur général a approuvé l'opinion majoritaire du Comité de recours, selon laquelle la transmission de la plainte pour harcèlement au Bureau des inspections et des enquêtes du PAM «était justifiée et [...] l'Organisation a[vait] mené une enquête objective, impartiale et équitable conformément aux dispositions applicables énoncées dans [la Circulaire] et aux principes généraux du droit»*.

4. Selon l'argument principal du requérant, la façon dont l'enquête sur sa plainte pour harcèlement a été menée constituait une violation des dispositions de la Circulaire. En résumé, il soutient qu'un «examen préliminaire» ne peut pas remplacer une enquête en bonne et due forme par l'Unité d'enquête de la FAO. Il affirme que la Circulaire ne prévoit pas d'examen préliminaire des plaintes pour harcèlement, et encore moins la possibilité de procéder à un tel examen en lieu et place d'une enquête approfondie. Il estime qu'il a été victime d'un déni de justice du fait que la FAO n'a pas enquêté sur sa plainte pour harcèlement conformément aux termes de la Circulaire. Il soutient également qu'il n'a pas bénéficié du même droit et de la même procédure que ses collègues.

5. La FAO soutient qu'elle a respecté son devoir de sollicitude à l'égard du requérant. Elle affirme que, conformément à la jurisprudence pertinente du Tribunal, la plainte pour harcèlement a été dûment prise en considération; l'enquête a été menée de façon exhaustive, équitable et objective; et les garanties d'une procédure régulière ont été respectées tout au long de l'enquête. La FAO ajoute que la plainte a été examinée dans le respect des règles et procédures applicables.

* Traduction du greffe.

6. À l'appui de cette dernière affirmation, la FAO souligne que l'enquête sur la plainte pour harcèlement a été menée par des enquêteurs professionnels et expérimentés d'une autre organisation du système des Nations Unies «qui connaissaient parfaitement les règles et procédures applicables et le contexte dans lequel la plainte avait été déposée»*. La FAO fait également observer que, dans son rapport, le Bureau des inspections et des enquêtes a indiqué que les règles applicables étaient la Circulaire de la FAO et les Règles de procédure de l'Unité d'enquête; la conclusion du rapport était fondée sur la définition du harcèlement énoncée dans la Circulaire; et les enquêteurs savaient bien que les normes de conduite de la FAO sont celles de la fonction publique internationale et les ont appliquées. S'agissant de la méthodologie suivie par le Bureau des inspections et des enquêtes dans le cadre de l'enquête, il ressort du rapport d'enquête que le Bureau a tenu compte des dispositions des Lignes directrices uniformes en matière d'enquête (2^{ème} édition), du manuel d'enquête du PAM, des directives de la FAO relatives aux enquêtes administratives internes menées par le Bureau de l'Inspecteur général et des Règles de procédure de l'Unité d'enquête visées dans la Circulaire.

7. En réponse à l'affirmation du requérant selon laquelle la procédure d'enquête prévue par la Circulaire ne comprend pas d'«examen préliminaire», la FAO fait observer qu'en tant que membre de l'Unité d'enquête, le requérant doit savoir que, par le passé, ladite unité a mené des examens préliminaires concernant plusieurs plaintes pour harcèlement sans que le plaignant ni le défendeur ne s'y oppose. De plus, comme prévu dans les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, les enquêteurs professionnels procèdent généralement à des évaluations préliminaires des plaintes pour harcèlement afin d'en établir la «crédibilité, le bien-fondé et la vérifiabilité» et de déterminer «s'il est légitimement justifié de mener une enquête». Cette approche ressort également des directives de la FAO relatives aux enquêtes administratives internes et du manuel d'enquête du PAM. Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, le fait que l'enquête sur la plainte pour

* Traduction du greffe.

harcèlement a été menée par des enquêteurs du PAM ne pouvait en aucun cas être considéré comme préjudiciable pour le requérant, dans la mesure où les règles et procédures étaient celles applicables aux enquêteurs professionnels d'organisations internationales, y compris de la FAO.

8. Pour étayer sa position, la FAO se fonde sur le jugement 3065, dans lequel le Tribunal a indiqué ce qui suit au considérant 10 :

«[...] en cas d'accusation de harcèlement, une "organisation internationale doit procéder à une enquête approfondie, s'assurer que les garanties d'une procédure régulière sont respectées et garantir la protection de la personne accusée". De plus, "[e]n raison du devoir qu'elle a envers une personne présentant une plainte pour harcèlement, l'Organisation se doit de faire en sorte qu'une enquête rapide et approfondie soit menée, que les faits soient établis objectivement et dans leur contexte général [...], que les règles soient appliquées correctement, qu'une procédure régulière soit suivie et que la personne se plaignant, de bonne foi, d'avoir été harcelée ne soit pas stigmatisée ni ne fasse l'objet de représailles [...]" (voir le jugement 2973, au considérant 16, et la jurisprudence citée).»

Toutefois, comme l'a indiqué le Tribunal dans le jugement 3365, au considérant 26, il est également de jurisprudence constante qu'«un fonctionnaire, lorsqu'il formule des allégations de harcèlement, a droit à ce que ces dernières soient traitées en conformité avec les règles et procédures en vigueur (voir le jugement 2642, au considérant 8)». Au même considérant, le Tribunal a affirmé que, si une organisation s'abstient de le faire, «elle commet non seulement une violation de ses propres politiques et règles, mais aussi une violation de son devoir de sollicitude envers le fonctionnaire».

9. Contrairement à ce qu'affirme la FAO, elle n'a pas observé les règles applicables aux enquêtes sur les plaintes pour harcèlement prévues par la Circulaire. Le fait que le Bureau des inspections et des enquêtes a fondé ses conclusions sur la définition du harcèlement formulée par la FAO dans la Circulaire ne signifie pas que l'enquête a été menée dans le respect des règles de la FAO. Le Tribunal fait observer qu'un «examen préliminaire», tel que mené par le Bureau des inspections et des enquêtes du PAM, ne faisait pas partie de la procédure

d'enquête prévue par la Circulaire. De plus, à la différence de la procédure suivie par le Bureau des inspections et des enquêtes, dans le cadre de laquelle celui-ci joint une recommandation à son rapport, les dispositions de la Circulaire prévoient que le rapport soumis par l'Unité d'enquête à la directrice du Bureau des ressources humaines se limite aux constatations de fait. En outre, le fait que l'Unité d'enquête a mené des «examens préliminaires» dans le cadre de plusieurs plaintes pour harcèlement sans susciter d'objection, que les enquêteurs professionnels procèdent généralement à des examens préliminaires de ce type de plaintes et que cette démarche est reconnue dans les directives de la FAO relatives aux enquêtes administratives internes menées par le Bureau de l'Inspecteur général et dans le Manuel du PAM ne dispense pas la FAO de son obligation de traiter ces plaintes conformément à la procédure établie par ses propres règles.

10. Le Tribunal reconnaît que la FAO était confrontée à une situation qui n'est pas évoquée dans la Circulaire, à savoir, au minimum, la perception d'un conflit d'intérêts concernant tous les membres de l'Unité d'enquête, alors qu'elle avait l'obligation d'examiner la plainte pour harcèlement rapidement, de manière approfondie et de manière objective, conformément à la jurisprudence. En cas de plainte officielle, la Circulaire prévoit notamment que, si le directeur responsable décide qu'il est nécessaire d'enquêter de façon plus approfondie, l'affaire doit être déferée à l'Unité d'enquête. La procédure à suivre en cas de recours à l'Unité d'enquête est exposée au sous-alinéa iv) de l'alinéa b) de la section II de la Circulaire. En plus d'indiquer la procédure à suivre pour mener une enquête, ladite section prévoit en son alinéa a) que «[c]haque plainte sera examinée par une Unité d'enquête composée de trois personnes choisies parmi les trois membres et les six suppléants [...] nommés par le Directeur général». Dans la mesure où les enquêtes relatives à des plaintes pour harcèlement ne relevaient pas du mandat du Bureau de l'Inspecteur général de la FAO, celle-ci aurait dû demander aux enquêteurs de mener l'enquête conformément aux dispositions de la Circulaire.

11. Il ressort cependant du rapport du Bureau des inspections et des enquêtes que celui-ci a rencontré la directrice du Bureau des ressources humaines de la FAO à deux reprises avant l'ouverture de l'enquête pour discuter de «la portée de l'examen préliminaire et pour demander des informations sur certains fonctionnaires»*. L'Inspecteur général de la FAO a également participé à la deuxième réunion. Il est donc clair que, dès le départ, la directrice du Bureau des ressources humaines et l'Inspecteur général de la FAO étaient convenus que la plainte pour harcèlement ferait l'objet d'un «examen préliminaire», étape qui n'est pas prévue par la Circulaire. Ce constat, auquel s'ajoute le fait que la FAO et le Bureau des inspections et des enquêtes n'ont, semble-t-il, jamais évoqué la nécessité de mener l'enquête dans le respect des dispositions de la Circulaire, montre que la FAO a manqué à son obligation de respecter ses propres règles.

12. Si la FAO a manqué à son obligation d'examiner la plainte pour harcèlement conformément aux règles applicables prévues par la Circulaire, le requérant n'a toutefois pas établi qu'il a subi un préjudice du fait des mesures prises par la FAO. De plus, son argument selon lequel, en raison de sa qualité de membre de l'Unité d'enquête et de son rôle de président de l'Association des fonctionnaires du cadre organique, il aurait fait l'objet d'un «traitement différent» et n'aurait pas bénéficié du même droit et de la même procédure que ses collègues, est également rejeté. Sa plainte a été transmise au PAM en raison du problème posé par le conflit d'intérêts et pour aucune autre raison.

13. S'agissant du recours interne, la majorité des membres du Comité de recours a fait observer que rien ne permettait d'établir que «la façon dont le Bureau des inspections et des enquêtes avait mené l'enquête différait de la façon dont l'Unité d'enquête de la FAO mène une enquête»*, et a conclu que l'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes avait été «menée dans le respect des règles applicables précisées [au paragraphe précédent — la Circulaire et les Règles de procédure de l'Unité d'enquête de la FAO]»*. Dans la mesure où cette

* Traduction du greffe.

conclusion constitue une erreur de droit, la décision du Directeur général d'approuver l'opinion de la majorité est entachée de la même erreur de droit et sera annulée. Le requérant a droit à une indemnité pour tort moral d'un montant de 1 000 euros en raison du manquement par la FAO à son devoir de sollicitude. Le requérant n'a pas demandé, à titre de réparation, que l'affaire soit renvoyée à la FAO pour qu'une enquête approfondie soit menée conformément aux procédures applicables.

14. Enfin, dans la formule de requête déposée devant le Tribunal, le requérant demande des «dommages-intérêts pour tort moral au titre du retard enregistré dans la procédure de réclamation et de recours interne»*. Le requérant n'ayant formulé dans son mémoire aucune observation à l'appui de cette demande, elle ne sera pas examinée. Le Tribunal fait également observer que, dans son mémoire, le requérant a essayé d'incorporer, par renvoi, les arguments invoqués dans le cadre de la procédure de recours interne. Le Tribunal a déclaré à plusieurs reprises qu'il n'est pas acceptable d'incorporer aux écritures présentées devant le Tribunal, par simple renvoi, des arguments, des affirmations et des moyens invoqués dans des documents établis aux fins d'examen et de recours internes (voir le jugement 3920, au considérant 5, et la jurisprudence citée). En conséquence, le Tribunal n'a pas tenu compte de ces documents.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général datée du 27 janvier 2016 est annulée, de même que la décision du 13 janvier 2014.
2. La FAO versera au requérant une indemnité pour tort moral d'un montant de 1 000 euros.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

* Traduction du greffe.

Ainsi jugé, le 17 mai 2018, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, 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.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ