

V. B.

c.

OIT

127^e session

Jugement n° 4111

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. I. V. B. le 26 août 2016, la réponse de l'OIT du 25 novembre 2016, la réplique du requérant du 28 février 2017 et la duplique de l'OIT du 31 mars 2017;

Vu les articles II, paragraphe 1, 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, ancien fonctionnaire du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, soutient qu'il a été victime de harcèlement et que la procédure d'enquête portant sur ses allégations concernant ce harcèlement est entachée d'irrégularités.

À partir de l'entrée en fonctions, en avril 2012, de M^{me} E. — la nouvelle chef du service au sein duquel il travaillait —, le requérant s'estima victime d'une série d'actes constitutifs de harcèlement.

Le 20 mars 2013, le requérant et trois de ses collègues s'estimant également victimes de harcèlement adressèrent au Département du développement des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) une lettre dénonçant le comportement de leur chef et ses manquements dans la gestion du service. Le 14 mai 2013, le requérant déposa une réclamation dans laquelle il sollicitait la conduite d'une enquête

rigoureuse et diligente ainsi que, à titre accessoire, la réparation du préjudice subi. Le requérant et ses trois collègues ayant été informés, le 16 mai, qu'une enquête allait être ouverte, ils approuvèrent le choix de l'enquêtrice indépendante.

L'enquête se déroula entre le 20 juin et le 28 octobre 2013. Le requérant reçut le 5 février 2014 le rapport complet de l'enquête concluant que les éléments de preuve ne permettaient pas d'affirmer que ses allégations de harcèlement étaient fondées. Le 7 mars, le requérant transmit à HRD ses commentaires sur le rapport d'enquête, dans lesquels il affirmait notamment que l'enquête n'avait pas été conduite selon «les règles de l'art», mais que le rapport mettait néanmoins en évidence un harcèlement institutionnel qui avait été erronément qualifié de «mauvaise gestion». Par lettre du 22 juillet 2014, le directeur de HRD l'informa qu'au vu des mesures prises sur la base du rapport d'enquête et des conclusions de celui-ci le concernant, il avait décidé de rejeter sa réclamation.

Le 21 août 2014, le requérant introduisit une réclamation devant la Commission consultative paritaire de recours. Se plaignant notamment des conditions dans lesquelles l'enquête avait été menée, il priait la Commission de recommander au Directeur général d'annuler la décision du 22 juillet 2014 et d'en tirer toutes les conséquences ainsi que de réparer le préjudice moral subi incluant le retard occasionné par HRD. Le 1^{er} avril 2016, la Commission rendit son rapport. Elle y indiquait que la définition du harcèlement ayant servi aux fins de l'enquête était «raisonnable» mais néanmoins «arbitraire», en ce sens qu'en l'absence de définition précise dans l'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends conclu entre le BIT et le Syndicat du personnel du BIT en 2004, qui était en vigueur au moment des faits, il aurait été préférable d'avoir recours à la définition figurant dans l'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends liés à un harcèlement de 2001, et ce, compte tenu de la position adoptée par le Tribunal au considérant 43 de son jugement 3071. Par ailleurs, la Commission était d'avis que la procédure et le rapport d'enquête étaient entachés de graves irrégularités et ne permettaient pas de justifier les conclusions de l'enquêtrice. Elle estimait en effet que le fait que certains entretiens

n'aient été ni consignés ni résumés dans le rapport d'enquête soulevait des doutes quant à la régularité de la procédure et qu'il y avait eu des manquements sérieux dans l'établissement objectif des faits. Sans toutefois être en mesure de parvenir à une conclusion sur le fond de la plainte pour harcèlement, elle considérait que plusieurs événements, tels qu'ils ressortaient du rapport d'enquête — comme le fait que M^{me} E. avait été nommée au poste de chef de service alors qu'elle avait été classée en deuxième position, le fait que la divulgation de cette information au sein du service soulevait des doutes quant à la confidentialité de la procédure de sélection, le fait que les performances du requérant aient été jugées insuffisantes par M^{me} E., la façon inappropriée avec laquelle cette dernière et le directeur du département avaient abordé la possibilité d'une retraite anticipée, le fait que M^{me} E. ait choisi de se faire remplacer lors de ses absences par une personne au bénéfice d'un contrat de courte durée plutôt que par le requérant qui bénéficiait du plus grand nombre d'années d'ancienneté au sein du service, le manque d'engagement et l'incapacité du directeur du département à gérer avec diligence une situation qui se détériorait, ainsi que le manque d'initiative de la part de HRD —, révélaient des dysfonctionnements institutionnels et pouvaient s'interpréter comme étant constitutifs de harcèlement. Compte tenu des «retards considérables» enregistrés depuis le dépôt de la réclamation, la Commission recommandait au Directeur général d'annuler la décision contestée et d'octroyer à l'intéressé une indemnité de 2 500 francs suisses au titre du retard pris par HRD dans le traitement de sa réclamation et le même montant au titre du retard qu'elle avait elle-même pris. Elle recommandait également l'octroi d'une indemnité de 15 000 francs en réparation des vices de procédure qu'elle avait constatés.

Par une lettre datée du 3 juin 2016, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta toutes les recommandations de la Commission, à l'exception de celle tendant à l'octroi d'une indemnité de 2 500 francs pour le retard occasionné par cette dernière. Au soutien de sa décision, le Directeur général indiquait que des mesures avaient été prises dès réception de la plainte et que l'enquête avait été menée de façon strictement conforme aux «standards d'enquête professionnelle» et aux «principes de procédure équitable».

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée. En outre, il sollicite une réparation pour le retard pris par HRD et par la Commission, ainsi que pour le préjudice subi, tel que recommandé par la Commission.

La présente requête fait partie d'une série de quatre requêtes dont est actuellement saisi le Tribunal et dont la jonction est sollicitée par l'OIT. Cette dernière demande au Tribunal de rejeter la requête. Elle se dit «prête à compenser le requérant à hauteur de 2 500 francs suisses pour le retard connu par la Commission».

Dans sa réplique, le requérant ne s'oppose pas à la demande de jonction.

CONSIDÈRE :

1. La partie défenderesse demande au Tribunal de joindre la présente requête à trois autres requêtes dirigées contre elle en raison de l'identité des questions juridiques soulevées et des demandes contenues dans les requêtes. Elle rappelle à cet égard que le Tribunal joint les affaires qui soulèvent un point de droit identique, même lorsque les faits de chaque espèce comportent quelques différences (voir le jugement 1680, au considérant 2) et même lorsqu'elles ne reposent pas sur les mêmes faits (voir le jugement 3554, au considérant 7).

Toutefois, cette jurisprudence ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce. En effet, selon le Tribunal, la question de savoir si l'on se trouve en présence d'un cas de harcèlement se résout à la lumière d'un examen rigoureux de toutes les circonstances objectives ayant entouré les actes dénoncés (voir, par exemple, les jugements 4038, au considérant 5, et 3871, au considérant 12). Dès lors qu'en l'occurrence certains faits fondant le grief de harcèlement sont différents dans chaque requête, le Tribunal n'ordonnera pas la jonction des affaires.

2. Le requérant fait valoir l'irrégularité de la procédure d'enquête en invoquant notamment les griefs suivants : l'enquêtrice aurait refusé d'entendre certains témoins et certains des entretiens menés par l'enquêtrice n'auraient été ni consignés ni résumés dans le

rapport d'enquête. En outre, le principe du contradictoire aurait été violé dans la mesure où le requérant n'aurait pas eu la possibilité de connaître les arguments avancés par M^{me} E. et d'y répondre.

3. Il n'est pas contesté par les parties que le requérant avait demandé l'audition d'un certain nombre de témoins, et notamment de son ancien superviseur M. H., ce qui a été refusé. La partie défenderesse soutient que l'enquêtrice a agi dans la «marge de discrétion» dont elle disposait pour fixer les modalités d'enquête et déterminer quelles personnes, parmi les témoins proposés, étaient pertinentes pour traiter de la question du harcèlement. Toute décision administrative, même lorsque l'autorité agit dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire, doit reposer sur des motifs valables. En l'espèce, le refus, sans justification valable, d'entendre des témoins au sujet des allégations du requérant viole les règles d'une procédure régulière. Le grief est fondé.

4. En outre, le requérant invoque une violation du principe du contradictoire résultant de la circonstance qu'il n'aurait pas eu l'opportunité de connaître les arguments de M^{me} E. et d'y répondre. La position de l'enquêtrice est quelque peu contradictoire dans la mesure où elle a considéré que le contenu des entretiens qu'elle a eus avec les plaignants et M^{me} E. ne devait pas être communiqué aux autres parties, une telle communication ayant pour effet de retarder l'enquête en raison des réactions qu'elle susciterait, mais que des réunions de suivi (*follow-up meetings*) auraient donné l'opportunité au requérant de réagir aux déclarations de M^{me} E. ainsi qu'aux témoignages recueillis. La partie défenderesse souligne qu'avant la prise de décision du directeur de HRD, une copie du rapport complet d'enquête a été envoyée au requérant le 5 février 2014, en lui demandant de commenter celui-ci, ce qu'il fit le 7 mars 2014. La partie défenderesse considère dès lors qu'en tout état de cause le requérant a eu connaissance, par le biais du rapport d'enquête, de tous les éléments des entretiens qui ont été pris en considération par l'enquêtrice pour arriver à ses conclusions et a eu la possibilité d'y répondre.

Dans ses commentaires sur le rapport d'enquête adressés à HRD, le requérant a formulé une série d'observations sur l'enquête et relevé que, au cours de celle-ci, il n'avait pas eu l'occasion de prendre connaissance de l'argumentation de M^{me} E. et d'y répondre. En annexes au rapport d'enquête figuraient le compte rendu de deux réunions de l'enquêtrice avec M^{me} E. (annexe 6) ainsi que sa réponse circonstanciée aux allégations du requérant, sous la forme d'un document de treize pages daté du 15 septembre 2013 (annexe 7). Le requérant a donc eu la possibilité de formuler ses observations au sujet de certaines allégations de M^{me} E., à savoir celles qui étaient annexées au rapport d'enquête.

Il y a cependant lieu de relever que les annexes ne concernaient que deux des quatre entretiens de l'enquêtrice avec M^{me} E., les deux autres n'ayant pas fait l'objet d'un compte rendu écrit. Quant aux réunions de suivi, au cours desquelles le requérant aurait été informé des réponses de M^{me} E. et des déclarations des témoins, le contenu des échanges auxquels elles ont donné lieu n'a pas été consigné. Il n'est dès lors pas possible de vérifier si le requérant a été correctement informé à ce stade. En tout état de cause, la défenderesse reconnaît que seuls «certains» éléments ont été communiqués au requérant au cours de ces réunions.

Force est donc de constater que certaines des déclarations recueillies par l'enquêtrice n'ayant été ni consignées ni résumées en tant que telles dans le rapport d'enquête ou ses annexes, le requérant n'a pu y répondre dans les commentaires qu'il a été invité à adresser à HRD au sujet dudit rapport. Il n'a pas non plus été mis en mesure de vérifier si, dans son rapport, l'enquêtrice a correctement interprété les déclarations qui n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu. Selon la jurisprudence du Tribunal, un requérant doit avoir la possibilité de prendre connaissance du contenu des déclarations recueillies afin de pouvoir les contester ou les rectifier en s'appuyant, si nécessaire, sur des éléments de preuve (voir les jugements 3065, au considérant 8, et 3617, au considérant 12). Tel n'a pas été le cas en l'occurrence en ce qui concerne les déclarations non consignées.

Dès lors, le Tribunal considère que, dans les circonstances de l'espèce, le principe du contradictoire a été méconnu. Le grief est fondé.

5. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens de la requête relatifs à l'irrégularité de la procédure d'enquête, que la décision attaquée était fondée sur un rapport d'enquête entaché de vices et doit donc être annulée, sauf en ce qui concerne l'attribution d'une indemnité de 2 500 francs suisses dont il sera question plus loin.

6. La Commission consultative paritaire de recours, bien qu'estimant qu'elle n'était pas en mesure de faire un examen complet des faits de l'espèce, ni de parvenir à une conclusion sur le fond de la plainte pour harcèlement, a considéré que le rapport d'enquête faisait apparaître des événements qui révélaient des dysfonctionnements institutionnels et pouvaient s'interpréter comme étant constitutifs de harcèlement à l'aune de la jurisprudence du Tribunal (jugement 3250), considération que le requérant a faite sienne.

Les événements auxquels la Commission se réfère sont, tout d'abord, la décision du Directeur général de nommer M^{me} E. au poste de chef de service, alors qu'elle avait été classée en deuxième position, derrière M^{me} C. H., qui en avait assuré les fonctions *ad interim* jusqu'à l'issue du concours. Le fait que le requérant ait eu connaissance de cette information, alors qu'il n'avait pas participé au concours susciterait de sérieux doutes quant à la confidentialité de la procédure. Cette nomination aurait contribué au conflit ayant éclaté au sein du service. Dès lors, il serait devenu difficile pour le requérant, qui avait le plus grand nombre d'années de service, d'accepter d'entendre, lors de son entretien avec M^{me} E. dans le cadre de l'évaluation de début du cycle en mai 2012, que ses performances étaient jugées insuffisantes et que le travail fourni ne correspondait pas à son grade. Surtout, le requérant s'est senti offensé par la manière dont M^{me} E. et le directeur du département ont abordé avec lui la possibilité d'une retraite anticipée. Au cours de cette réunion qui s'est tenue au «bar des délégués», c'est-à-dire dans un endroit public, M^{me} E. aurait élevé la voix lorsqu'elle a donné son opinion sur les performances, à son avis médiocres, du requérant. Au surplus, M^{me} E. aurait choisi de se faire remplacer lors de ses absences par une personne au bénéfice d'un contrat de courte durée, ce qui aurait suscité chez le requérant un sentiment de dévalorisation, à un moment où il

était proche de la retraite. Alors que les relations personnelles au sein du service auraient rapidement dégénéré au point de créer un environnement de travail dénué de tout respect mutuel et de toute confiance, communication et politesse, le directeur du département et HRD n'auraient fait preuve d'aucune initiative et les mécanismes de résolution informelle des conflits n'auraient pas été mis en œuvre.

7. Il est exact qu'une longue série d'erreurs de gestion ou d'omissions qui ont porté atteinte à la dignité et aux objectifs de carrière d'un requérant peut constituer un harcèlement institutionnel (voir les jugements 3315, au considérant 22, et 3250, au considérant 9). Mais ne peuvent être retenus comme constitutifs de harcèlement que les éléments qui ne peuvent raisonnablement s'expliquer (voir les jugements 4038, au considérant 18, 3447, au considérant 9, et 2524, au considérant 25).

La nomination d'un chef de service ne peut constituer, en elle-même, un acte de harcèlement. Il en va de même de l'indiscrétion relative au classement effectué à l'issue de la procédure de sélection. En ce qui concerne l'évaluation de ses performances par M^{me} E., le requérant n'apporte pas la preuve qu'elle ne pouvait pas s'expliquer raisonnablement. En ce qui concerne l'incident au «bar des délégués», l'enquêtrice et HRD relèvent que le choix de ce lieu et la manière dont s'est exprimée M^{me} E. étaient inappropriés et offensants à l'égard du requérant. En ce qui concerne le remplacement de M^{me} E. lors de ses absences par une personne bénéficiant d'un contrat de courte durée, HRD a reconnu qu'une telle pratique n'est pas illégale, mais qu'elle était inappropriée. Celle-ci a d'ailleurs cessé après que le requérant l'eut contestée. Quant à la carence du directeur du département et de HRD à intervenir alors que la situation ne cessait de se dégrader, elle ressort clairement du rapport d'enquête et est reconnue par la Commission. Même si l'on peut déplorer certaines des déficiences ou maladresses décrites ci-dessus, elles ne revêtaient pas un caractère suffisamment grave et répétitif pour pouvoir être qualifiées de harcèlement institutionnel.

Par conséquent, le Tribunal considère que les faits relevés par la Commission ne peuvent être qualifiés de harcèlement institutionnel.

Il n'en reste pas moins qu'une enquête correctement menée aurait pu mettre à jour d'autres faits constitutifs de harcèlement.

8. En cas d'irrégularité d'une enquête portant sur une plainte pour harcèlement, le Tribunal renvoie en principe l'affaire devant l'organisation pour qu'il soit procédé à une nouvelle enquête. Mais, dans le cas d'espèce, compte tenu du retard considérable pris par HRD et la Commission, le Tribunal estime opportun de ne pas renvoyer l'affaire devant l'OIT.

Le requérant ayant été privé de son droit de voir sa plainte pour harcèlement régulièrement instruite, le Tribunal considère qu'il est équitable de réparer le dommage moral qui lui a ainsi été causé en condamnant l'Organisation à lui verser une indemnité de 15 000 francs suisses.

9. Enfin, le requérant fait valoir que le traitement de l'affaire par HRD a eu une durée abusivement longue.

Au total, le traitement de la plainte a duré un peu plus de quatorze mois. La procédure d'enquête à proprement parler s'est déroulée rapidement : il n'a fallu qu'un peu plus d'un mois après le dépôt de la plainte pour débiter l'enquête et celle-ci n'a duré qu'un peu plus de quatre mois, en ce compris les mois de vacances d'été. Par contre, HRD a mis un peu plus de trois mois pour communiquer le rapport d'enquête complet au requérant et un peu moins de cinq mois pour notifier sa décision après avoir reçu les commentaires de ce dernier. Si le second délai peut en partie s'expliquer par la circonstance que HRD a demandé à l'enquêtrice de réagir aux commentaires du requérant, le dossier ne comprend aucune justification quant au premier délai.

Même s'il faut tenir compte du fait que le requérant a mis un mois pour fournir ses commentaires et que HRD a demandé à l'enquêtrice d'y répondre, ce qui a sans doute pris un certain temps, le Tribunal considère qu'au vu des circonstances de l'espèce un délai de neuf mois entre le dépôt des conclusions de l'enquête et la notification de la décision de HRD est excessif. En effet, les affaires de harcèlement doivent être traitées aussi rapidement et efficacement que possible, afin

d'éviter aux fonctionnaires des souffrances inutiles en veillant toutefois à enquêter de manière approfondie et à respecter la procédure (voir le jugement 3447, au considérant 7).

Il sera fait une juste réparation du dommage moral ainsi causé au requérant en lui allouant une indemnité de 1 000 francs suisses.

10. Quant à la procédure devant la Commission, elle a également accusé un grave retard. Alors que la réclamation a été introduite le 21 août 2014, le rapport de la Commission a été émis le 1^{er} avril 2016. Tant la Commission que la partie défenderesse reconnaissent ce retard, que le Directeur général a accepté, dans la décision attaquée, d'indemniser à hauteur de 2 500 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du 3 juin 2016 du Directeur général est annulée, sauf en ce qu'elle attribuait au requérant une somme de 2 500 francs suisses au titre de l'indemnisation du retard de la procédure suivie devant la Commission consultative paritaire de recours.
2. L'OIT versera au requérant une indemnité d'un montant total de 16 000 francs suisses pour tort moral.

Ainsi jugé, le 14 novembre 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2019.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ