

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

Y.
c.
FAO

139^e session

Jugement n° 4945

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. T. Y. le 11 août 2022 et régularisée le 2 septembre 2022, le mémoire en réponse de la FAO du 20 janvier 2023, la réplique du requérant du 22 février 2023, régularisée le 27 février, et la duplique de la FAO du 24 mai 2023;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la décision de la FAO de confirmer les allégations de harcèlement sexuel le concernant, de lui interdire l'accès à tout futur emploi au sein du Programme alimentaire mondial (PAM) de la FAO, d'inscrire son nom dans la base de données Clear Check des Nations Unies permettant d'identifier les auteurs de harcèlement sexuel, de ne pas renouveler son contrat de courte durée à la suite d'une période réglementaire d'interruption de service et de verser à son dossier administratif une note confirmant ce qui précède.

Le requérant est entré au service du PAM, programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, au Bureau de pays en Éthiopie en novembre 2006. Après avoir effectué divers types de contrats, il fut engagé, en avril 2017, au titre d'un contrat

de courte durée en qualité de chef de bureau extérieur, à Rumbek, au sein du Bureau de pays au Soudan du Sud. En mai 2018, après une période réglementaire d'interruption de service, il fut réengagé au titre d'un contrat de courte durée pour continuer à exercer les fonctions de chef de bureau extérieur à Rumbek. Ce contrat de courte durée fut ensuite prolongé jusqu'au 19 avril 2019, date à laquelle le requérant atteignit la durée maximale de service continu possible au titre d'un tel contrat, soit 11 mois (à savoir la durée maximale de service continu prévue pour les contrats de courte durée).

Avant cela, le 12 septembre 2018, le Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) reçut une plainte pour harcèlement sexuel et agression sexuelle déposée par M^{me} B., qui était alors consultante pour la FAO. Dans sa plainte, M^{me} B. signalait des faits qui se seraient produits dans la soirée du 18 août 2018, d'abord lors d'une fête de mariage dans un hôtel, puis sur le site du PAM à Rumbek. M^{me} B. prétendait que le requérant avait commis les actes suivants:

- i. lors d'une fête donnée dans une propriété près de la base du PAM, il avait tenté de l'embrasser de force, sans son consentement;
- ii. alors qu'elle se rendait à pied vers le site du PAM, il lui avait touché les fesses sans son consentement;
- iii. alors qu'elle se trouvait chez elle, il était entré dans sa chambre et l'avait agressée.

Selon M^{me} B., la motivation des actes du requérant était de nature sexuelle.

Par lettre du 21 septembre 2018, le requérant fut informé qu'il faisait l'objet d'une enquête pour des allégations de harcèlement sexuel et que, dans l'attente des résultats de celle-ci, il était suspendu de ses fonctions avec traitement, conformément à la disposition 303.0.3 du Règlement du personnel de la FAO/du PAM et à la section VIII.1.3 du Manuel des ressources humaines du PAM.

Dans son rapport rendu le 7 février 2019, l'OIGI conclut qu'il existait suffisamment de preuves pour établir que le requérant s'était rendu coupable de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B. et avait ainsi enfreint les règles du PAM et les conditions de son contrat. L'OIGI recommandait que des mesures disciplinaires et/ou administratives appropriées soient prises à l'encontre du requérant.

Le 17 avril 2019, deux jours avant l'expiration du contrat de courte durée du requérant, le chef des relations avec le personnel lui écrivit pour l'informer que sa suspension dans l'attente des résultats de l'enquête et la procédure formelle correspondante n'affectaient pas la gestion ordinaire de son contrat d'engagement et n'avaient pas d'incidence sur celle-ci. Il ajoutait que l'administration l'informerait en temps voulu des prochaines étapes de la procédure formelle, éventuellement pendant son interruption de service. Peu après, le 26 avril 2019, le poste de chef de bureau extérieur à Rumbek, que le requérant avait occupé jusqu'à la fin de son contrat de courte durée le 19 avril 2019, fut pourvu par voie de réaffectation. Le 10 juillet 2019, le requérant écrivit un courriel au chef des relations avec le personnel, dans lequel il rappelait que sa période réglementaire d'interruption de service de trois mois prenait fin le 19 juillet 2019 et demandait au PAM de «renouveler [son] contrat»*. Il réitéra plusieurs fois cette demande par la suite, mais ne reçut aucune réponse.

Par mémorandum du 19 décembre 2019, le directeur du Département des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) communiqua au requérant les résultats de l'enquête et l'informa qu'il existait des éléments de preuve qui, à première vue, établissaient qu'il s'était rendu coupable de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B., en ce qu'il lui avait fait à deux reprises des avances à caractère sexuel importunes dans un hôtel et l'avait agressée sur le site du PAM à Rumbek. Il l'informa également que les éléments de preuve étaient suffisamment graves pour justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre s'il avait encore été membre du personnel du PAM. Il invitait le requérant à fournir une réponse écrite sous dix jours, à la suite de laquelle le PAM

* Traduction du greffe.

rendrait une décision définitive concernant les mesures appropriées à prendre. Après avoir obtenu une prolongation du délai, le requérant fournit sa réponse le 20 janvier 2020, réfutant toutes les accusations.

Par un mémorandum du 1^{er} juin 2020, communiqué au requérant le 2 juin 2020, le directeur de HRD informa l'intéressé qu'il avait été établi au-delà de tout doute raisonnable qu'il avait commis une faute grave en se rendant coupable de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B. et que, ce faisant, il avait gravement porté atteinte à la réputation du PAM. Il avertit le requérant que son comportement avait irrévocablement rompu le lien de confiance nécessaire à une relation de travail au sein du PAM et que, s'il avait encore été employé par le PAM, son comportement aurait été suffisamment grave pour justifier une recommandation de la mesure disciplinaire de renvoi, conformément aux points a), à l'alinéa v), et f) de la section VIII.1.5.1 du Manuel des ressources humaines du PAM. En outre, il l'informa que l'administration avait décidé de lui appliquer la mesure administrative d'interdiction de tout engagement futur au sein du PAM quel que soit le type de contrat, conformément au paragraphe 66 de la politique du PAM relative à la «Protection contre le harcèlement, le harcèlement sexuel, l'abus d'autorité et la discrimination»*, et que des informations personnelles permettant de l'identifier seraient inscrites dans la base de données Clear Check des Nations Unies, créée pour prévenir le réengagement d'auteurs de harcèlement sexuel. Le directeur de HRD ajoutait qu'une note serait versée au dossier administratif du requérant indiquant qu'une recommandation tendant à la confirmation des allégations de faute le concernant aurait été formulée s'il était resté au service du PAM et que la mesure administrative d'interdiction de tout engagement futur au sein du PAM lui avait été appliquée.

Le 4 août 2020, le requérant forma un recours auprès du Directeur exécutif du PAM pour demander un réexamen de la décision contenue dans le mémorandum daté du 1^{er} juin 2020. À la suite du rejet de ce recours le 3 octobre 2020, il saisit le Comité de recours de la FAO le 21 novembre 2020.

* Traduction du greffe.

Dans son rapport, soumis au Directeur général de la FAO le 25 janvier 2022, le Comité de recours estima que le recours était en tous points recevable, y compris en ce qu'il concernait la contestation de la décision de ne pas réengager le requérant après l'expiration de son engagement de courte durée le 19 avril 2019. À cet égard, le Comité relevait que le régime des engagements de courte durée prévoyait des périodes d'interruption de service plus ou moins longues avant qu'un fonctionnaire puisse être réengagé, et que l'expression «interruption de service»^{*} sous-entendait la possibilité que le service reprenne, à moins que le fonctionnaire ait été expressément informé du contraire.

S'agissant de la pratique généralisée consistant à réengager du personnel temporaire et des consultants dès la fin de leur interruption de service, le Comité estimait qu'il incombait au PAM d'informer rapidement ses employés à ce sujet. Tout en constatant qu'avant l'expiration de sa période réglementaire d'interruption de service de trois mois, le requérant avait tenté plusieurs fois d'obtenir des informations auprès de l'administration pour savoir si le PAM entendait le réengager, le Comité n'était pas convaincu qu'une décision administrative sur sa demande lui ait été dûment communiquée. Il conclut donc que le PAM n'avait jamais explicitement traité les demandes d'éclaircissements du requérant ni clairement communiqué à celui-ci, en réponse à ses courriels, la décision de ne pas le réengager.

S'agissant de la conclusion selon laquelle le requérant s'était rendu coupable de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B., le Comité estimait que tant le requérant que M^{me} B. avaient commis une faute grave dans la soirée du 18 août 2018, car ils avaient tous deux eu un comportement qui était loin de correspondre à celui qui était attendu des fonctionnaires internationaux – en fait, le Comité avait été stupéfait de constater que des fonctionnaires du PAM et de la FAO s'adonnaient à des fêtes, y compris à ce qui semblait être une consommation excessive d'alcool, alors qu'ils étaient en mission dans un pays en développement. Néanmoins, le Comité n'était pas convaincu au-delà de tout doute raisonnable par l'enquête menée par le PAM et considérait qu'elle

^{*} Traduction du greffe.

comportait plusieurs lacunes et incohérences. Selon lui, cela jetait un doute sur la proportionnalité de la sévère décision du PAM d'inscrire le nom du requérant dans la base de données Clear Check des Nations Unies, l'empêchant ainsi d'obtenir un engagement auprès de toute organisation ou de tout programme du système des Nations Unies. Le Comité recommandait que le recours soit rejeté mais que le PAM retire le nom du requérant de la base de données Clear Check.

Dans sa décision définitive, communiquée au requérant par lettre du 14 juin 2021, le Directeur général de la FAO n'approuva pas la conclusion du Comité de recours selon laquelle le recours était en tous points recevable, maintenant ainsi sa position selon laquelle la contestation par le requérant de la décision de ne pas le réengager à l'expiration de son contrat de courte durée et toutes ses demandes connexes, à savoir sa demande de réintégration et sa demande d'indemnisation pour perte de gain, étaient frappées de forclusion. Sur le fond, le Directeur général accepta la recommandation du Comité de recours de rejeter le recours du requérant, mais n'accepta pas celle tendant à ce qu'il retire le nom de l'intéressé de la base de données Clear Check. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la FAO/au PAM de retirer les fausses accusations de harcèlement sexuel, de blanchir son nom et de le déclarer innocent, et de retirer son nom de la base de données Clear Check, car son inscription dans cette base de données l'empêche de briguer tout emploi au sein des Nations Unies. Il demande également à être réintégré dans son poste et à ce que lui soient octroyés des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 351 146,40 dollars des États-Unis, ce qui correspond à ce qu'il aurait perçu du 20 avril 2019 jusqu'à la date du dépôt de sa requête s'il n'avait pas été mis fin de manière injuste et unilatérale à son contrat, ainsi qu'une indemnité pour tort moral de 500 000 dollars des États-Unis à raison des graves souffrances psychologiques qu'il a subies à la suite des fausses accusations. Il demande qu'il soit ordonné à la FAO/au PAM et à son accusatrice, M^{me} B., de lui présenter des excuses écrites pour l'immense préjudice qu'ils lui ont causé par les fausses

accusations et aussi, en ce qui concerne la FAO/le PAM, pour le temps qu'il a fallu pour rendre une décision équitable.

La FAO/le PAM demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable en tant qu'elle concerne la contestation par le requérant de la décision de ne pas le réengager à l'expiration de sa période réglementaire d'interruption de service, et comme dénuée de fondement dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant a été membre du personnel du Programme alimentaire mondial (PAM). Il a engagé la procédure devant le Tribunal par le dépôt d'une requête le 11 août 2022. Le contexte général ayant déjà été exposé ci-dessus, il n'y a pas lieu d'y revenir en détail. Il suffira de noter, à ce stade, que le requérant avait été accusé d'avoir commis des actes de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B. le 18 août 2018, parce qu'il lui aurait fait deux avances à caractère sexuel et l'aurait ensuite agressée. Les accusations avaient été déposées par le biais d'un mémorandum daté du 19 décembre 2019. Le dépôt des accusations avait été précédé d'un rapport du Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) daté du 7 février 2019. Par mémorandum du 1^{er} juin 2020, le requérant avait été informé qu'il avait été établi au-delà de tout doute raisonnable qu'il avait commis une faute grave en se rendant coupable de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B. et que, ce faisant, il avait gravement porté atteinte à la réputation du PAM. Le mémorandum exposait l'analyse des faits à laquelle avait procédé l'administration, les conclusions auxquelles elle avait abouti et le résultat de son examen, à savoir la mesure administrative interdisant au requérant l'accès à tout emploi au sein du PAM et le versement à son dossier administratif d'une note à ce sujet. Il précisait également que l'administration veillerait à ce que des informations personnelles permettant d'identifier le requérant soient inscrites dans la base de données Clear Check des Nations Unies, qui avait été créée «pour

prévenir le réengagement d'auteurs de harcèlement sexuel»*. Ce mémorandum a été communiqué au requérant le 2 juin 2020.

2. Le requérant a introduit un recours contre cette décision (ci-après dénommé le «recours auprès du Directeur exécutif du PAM»), qui a donné lieu à une lettre du Directeur exécutif du 3 octobre 2020, informant le requérant de son refus d'«annuler la décision du 2 juin 2020»*, mais aussi de son rejet pour irrecevabilité de toute demande de sa part concernant une décision de ne pas le réengager. Cela a entraîné la saisine du Comité de recours, qui a recommandé, dans un rapport du 25 janvier 2022, que le recours soit rejeté, mais que le PAM retire le nom du requérant de la base de données Clear Check. Le recours a été rejeté par une décision du Directeur général datée du 14 juin 2022. Telle est la décision attaquée dans la présente procédure.

3. Il convient d'examiner séparément les griefs qui sous-tendent la requête, d'autant plus que le PAM soutient que celle-ci est irrecevable en tant qu'elle concerne le grief relatif à la décision de ne pas engager ou réengager le requérant dans les circonstances qui seront examinées plus loin, à savoir après la fin de son engagement de courte durée. L'autre grief concerne la décision de confirmer les accusations de harcèlement sexuel formulées à l'encontre du requérant, avec toutes les conséquences qui en découlent, à savoir l'interdiction d'accès à tout emploi futur au sein du PAM, le versement d'une note à son dossier administratif et l'inscription de son nom dans la base de données Clear Check des Nations Unies.

4. La question de la recevabilité se pose de la manière suivante. Au moment où le requérant a travaillé pour le PAM pour la dernière fois, il était titulaire d'un engagement de courte durée qui devait expirer le 19 avril 2019. D'après les dispositions applicables du Manuel des ressources humaines du PAM, les engagements de courte durée expiraient sans préavis à la date fixée dans les conditions d'engagement. La disposition 303.1.311 du Règlement du personnel prévoyait qu'un

* Traduction du greffe.

recours concernant un grief lié à une décision administrative devait avoir été formé au moyen d'une lettre «envoyée dans les 90 jours suivant la date de réception de la décision contestée»*. Le PAM fait valoir qu'aucun recours n'a été formé dans le délai prescrit, ce qui signifie qu'en définitive le requérant n'aura pas épuisé tous les moyens de recours interne, comme le prévoit l'article VII du Statut du Tribunal. L'argument relatif aux délais avancé par le PAM comporte deux aspects. Le premier semble être que le requérant avait 90 jours à compter du 19 avril 2019 pour former un recours. Le second porte sur le fait que, si le requérant pouvait raisonnablement s'attendre à bénéficier d'un nouvel engagement de courte durée après les trois mois de «période d'interruption»*, ce qui n'a pas été le cas, il devait former un recours dans les 90 jours à compter du 18 juillet 2019, soit avant le 16 octobre 2019. Le PAM affirme que, quelle que soit l'approche adoptée, tout recours formé concernant l'engagement ou le réengagement du requérant aurait été largement hors délai.

5. Le requérant s'appuie sur la conclusion du Comité de recours concernant la recevabilité de son grief relatif à ce que le Comité a décrit comme son «non-réengagement»* après sa période d'interruption de service de trois mois. Le Comité a conclu que le grief relatif au «non-réengagement»* était «en tous points recevable»*, car le PAM n'avait jamais «clairement communiqué [au requérant], en réponse à ses courriels, la décision de ne pas le réengager»*.

6. Dans certains cas, il ressort des circonstances qu'une organisation n'a pas agi de bonne foi et un agent ne devrait pas subir les conséquences d'un comportement équivoque, notamment les conséquences du non-respect des délais (voir, par exemple, le jugement 3027, au considérant 7). Toutefois, le requérant n'indique aucune communication avec le PAM, dans les trois ou six mois précédant le 4 août 2020 (date à laquelle le requérant a formé son recours auprès du Directeur exécutif du PAM), qui aurait pu l'induire en erreur concernant son futur réengagement ou aurait pu

* Traduction du greffe.

raisonnablement l'amener à penser, à ce moment-là ou plus tôt, qu'un tel réengagement demeurerait possible. De même, il n'y avait aucune communication préalable qui aurait pu être considérée comme ayant un effet durable. Son recours du 4 août 2020, en tant qu'il concernait la décision de ne pas le réengager, était hors délai et, par conséquent, l'intéressé n'a pas épuisé les moyens de recours interne. Sur ce point, le requérant n'a pas respecté l'article VII du Statut du Tribunal et sa requête devant le Tribunal est en partie irrecevable.

7. Il convient maintenant d'examiner la contestation par le requérant de la conclusion selon laquelle il s'était rendu coupable de harcèlement sexuel et des conséquences qui en découlent, à savoir l'interdiction d'accès à tout emploi futur au sein du PAM, le versement d'une note à son dossier administratif et l'inscription de son nom dans la base de données Clear Check des Nations Unies.

8. Là encore, le requérant entend trouver un appui dans le rapport du Comité de recours. L'approche du Comité est surprenante. Il a consacré une part importante de son rapport à reprocher au requérant et à M^{me} B. d'avoir consommé ce qu'il considérait (probablement à juste titre) comme des quantités excessives d'alcool dans la soirée du 18 août 2018 et de ne pas s'être comportés avec la bienséance attendue des fonctionnaires internationaux. Toutefois, dans le contexte de l'affaire, là n'était pas la question essentielle. Le Comité n'a pas indiqué, de manière précise et claire, s'il était convaincu que le requérant s'était rendu coupable de harcèlement sexuel à l'égard de M^{me} B., se limitant à deux affirmations. La première était qu'«il s'était effectivement passé quelque chose dans la soirée du 18 août 2018»* et la seconde que le Comité «n'était pas convaincu au-delà de tout doute raisonnable par l'enquête menée par le [PAM]», faisant référence à des «lacunes et incohérences». Or il n'a pas expliqué quelles étaient ces lacunes et incohérences ni précisé quels éléments n'avaient pas été établis au-delà de tout doute raisonnable. De plus, l'affirmation selon laquelle «il s'était effectivement passé quelque chose»* ne fournit

* Traduction du greffe.

aucune indication sur ce que le Comité pensait qu'il s'était réellement passé ou avait pu se passer.

9. Selon le Tribunal, l'enquête menée par l'OIGI était exhaustive et équilibrée. Son rapport était convaincant et éloquent. Il n'appartient pas au Tribunal de déterminer lui-même si le comportement qui fait l'objet du grief a bien été établi au-delà de tout doute raisonnable, mais plutôt de déterminer si le décisionnaire disposait de preuves justifiant une telle décision (voir, par exemple, le jugement 3964, au considérant 13), ce qui était le cas en l'espèce. Plus généralement, le Tribunal acceptera les constatations de fait des organes d'enquête, en particulier lorsqu'ils ont entendu des témoins (comme dans la présente affaire), en l'absence d'erreur manifeste (voir, par exemple, le jugement 4237, au considérant 12).

10. S'il était loisible à la FAO/au PAM de reconnaître le requérant coupable de la faute alléguée, comme ils l'ont fait, alors ce que l'organisation a décidé de faire en conséquence relevait de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation. Il n'est pas du tout évident que l'exercice du pouvoir d'appréciation ait été vicié lorsque la FAO/le PAM a décidé d'interdire l'accès à tout emploi au requérant et de verser à son dossier administratif une note à cet effet. De même, l'exercice du pouvoir d'appréciation n'a pas été vicié lorsqu'il a entraîné l'inscription d'informations personnelles permettant d'identifier le requérant dans la base de données Clear Check, qui semble avoir été créée «pour prévenir le réengagement d'auteurs de harcèlement sexuel»*. De nombreuses organisations internationales appliquent une politique de tolérance zéro à l'égard du harcèlement sexuel et il s'agit là d'un mécanisme, certes sévère, mais légitime pour atteindre cet objectif, au moyen de la création d'une base de données conçue pour identifier les personnes qui ont clairement été reconnues coupables d'un tel comportement.

* Traduction du greffe.

11. Dans ses écritures, le requérant a notamment avancé que la durée de la procédure d'enquête, d'établissement des faits et de réexamen en vue de déterminer s'il avait commis une faute avait été excessive. La procédure a certes été longue. Toutefois, la question de savoir si cette durée devrait être qualifiée d'excessive n'est pertinente que pour déterminer si, en l'espèce, le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral. Dans ses écritures, celui-ci omet singulièrement de prouver qu'il a subi un préjudice moral et n'a donc pas établi les motifs pour lesquels il aurait droit à une indemnité pour tort moral (voir le jugement 4422, au considérant 19). Par conséquent, la question de savoir si la durée de la procédure était excessive est sans pertinence.

12. La requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 29 octobre 2024, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, M. Clément Gascon, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 6 février 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE CLEMENT GASCON ROSANNA DE NICTOLIS

MIRKA DREGER