

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

S. L. (n° 2)

c.

FAO

140^e session

Jugement n° 5006

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. R. F. S. L. le 14 mars 2023, le mémoire en réponse de la FAO du 5 juin 2023, la réplique du requérant du 10 juillet 2023, la duplique de la FAO du 5 octobre 2023, les écritures supplémentaires du requérant du 6 mars 2024 et les observations finales de la FAO à leur sujet du 7 mai 2024;

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 le renvoyer sans préavis, en particulier pour un prétendu harcèlement sexuel et pour manquement aux règles internes relatives à l'utilisation d'appareils électroniques.

Le requérant est entré au service de la FAO en 1992 et a été promu à plusieurs reprises. Ainsi, en septembre 2015, il a été nommé au poste de directeur adjoint du Bureau des ressources humaines à la classe D-1 et, en avril 2018, au poste de directeur du Bureau des ressources humaines.

Le 10 juillet 2019, le requérant fut informé que le Bureau de l'Inspecteur général (OIG selon son sigle anglais) de la FAO enquêtait sur des allégations de conduite répréhensible le concernant. L'OIG avait été informé que le requérant aurait commis des actes de harcèlement sexuel en ce qu'il aurait demandé une faveur sexuelle à une ancienne fonctionnaire et aurait embrassé de force une autre ancienne fonctionnaire. En outre, le requérant était informé que ces faits, s'ils étaient avérés, pouvaient constituer des violations de la politique de la FAO relative au harcèlement sexuel (circulaire administrative 2019/01 du 13 février 2019) et aux Normes de conduite de la fonction publique internationale. Peu après, le requérant fut entendu par un enquêteur principal et un deuxième enquêteur. D'autres mesures furent prises dans le cadre de l'enquête, notamment la recherche de données électroniques associées au compte d'utilisateur du requérant.

Le 1^{er} août 2019, le Directeur général de la FAO nouvellement élu prit ses fonctions. Peu après, le requérant fut placé en congé spécial avec traitement, et il fut ensuite suspendu de ses fonctions avec traitement en attendant l'issue de l'enquête.

L'enquête concernant les actes du requérant fut suspendue du 30 août au 20 novembre 2019, car l'intéressé avait déposé une plainte pour harcèlement contre l'enquêteur principal. Cette plainte fut rejetée en interne et la décision définitive rendue à ce sujet fit l'objet de la première requête du requérant, examinée par le Tribunal dans le jugement 4776. Dans ce jugement, le Tribunal estima que la décision de classer la plainte pour harcèlement était illégale mais considéra que le renvoi de l'affaire à l'Organisation serait inutile en l'espèce.

Fin novembre 2019, par une notification supplémentaire, le requérant fut informé que l'OIG avait examiné les historiques d'activité de ses appareils électroniques et avait constaté des actes susceptibles de constituer un usage abusif des ressources électroniques. Ainsi, l'enquête concernant les allégations de harcèlement sexuel fut étendue à cette question.

Dans son rapport du 20 avril 2020, l'OIG conclut que les preuves n'étaient pas suffisantes pour étayer l'allégation de harcèlement sexuel à l'égard d'une ancienne fonctionnaire. Toutefois, il estima que des

éléments de preuve montraient que, fin 2015, le requérant avait dit à une autre ancienne fonctionnaire qu'il était prêt à favoriser le transfert de ses collègues en échange d'une faveur sexuelle. L'OIG releva que le fait que l'intention du requérant ne pouvait pas être établie avec certitude ni la nature de la relation que le requérant et l'ancienne fonctionnaire avaient eue par le passé était dénué de pertinence, car, compte tenu du poste de haut niveau que le requérant occupait à l'époque, de la différence de classe entre les deux fonctionnaires et du fait qu'ils étaient collègues au sein du Bureau des ressources humaines, le requérant aurait raisonnablement dû savoir que sa déclaration était offensante. Son attitude était contraire aux règles applicables, tout comme le fait qu'il ait utilisé un appareil fourni par la FAO pour stocker et consulter à maintes reprises des contenus à caractère pornographique. En outre, le rapport indiquait que le requérant avait manqué à son devoir de coopération dans le cadre de l'enquête, car il avait dissimulé et effacé des informations et fourni des renseignements trompeurs ou faux. L'OIG recommanda donc d'engager une procédure disciplinaire contre lui. Quelques jours plus tard, le requérant reçut une copie du rapport d'enquête et formula ses observations à ce sujet peu après.

Par un mémorandum du 29 mai 2020, le directeur du Bureau des ressources humaines informa le requérant qu'une procédure disciplinaire avait été engagée contre lui, car sa conduite était jugée répréhensible. L'accent fut mis sur le fait que, au moment des événements allégués, il occupait un poste de direction et de responsabilité au sein du Bureau des ressources humaines, ce qui signifiait que ses actes étaient susceptibles de «nuire gravement»* à la réputation de la FAO et de son personnel. Ainsi, au vu de la gravité des accusations portées contre lui et des éléments de preuve de prime abord suffisamment fondés, le requérant fut suspendu sans traitement à compter de la date de réception du mémorandum et jusqu'à la fin de la procédure disciplinaire. Le Directeur ajouta que, si la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis était finalement appliquée, elle prendrait effet à compter de la date de

* Traduction du greffe.

la suspension sans traitement. Le requérant transmet ses observations à ce sujet.

Le 21 juin 2020, le requérant reçut notification de son renvoi sans préavis pour faute grave, car il était établi au-delà de tout doute raisonnable que ses actes à l'égard d'une fonctionnaire étaient constitutifs de harcèlement sexuel, qu'il avait enfreint les règles interdisant de consulter et de stocker des contenus à caractère pornographique et qu'il avait dissimulé et effacé des informations et fourni des renseignements trompeurs ou faux au cours de l'enquête. Le renvoi sans préavis et les formalités de départ correspondantes furent rendus effectifs à compter du 29 mai 2020.

En septembre 2020, le requérant forma un recours auprès du Directeur général pour contester la décision du 21 juin 2020. En particulier, il alléguait que la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire étaient viciées et que la FAO avait manqué à son devoir de sollicitude. Son recours fut rejeté pour défaut de fondement à cet égard. En janvier 2021, le requérant saisit le Comité de recours pour contester cette décision.

Dans son rapport du 14 octobre 2022, le Comité de recours recommanda le rejet du recours comme irrecevable au motif qu'il se fondait sur des arguments que le requérant avait déjà avancés dans un précédent recours, à savoir ses moyens concernant la durée prolongée de l'enquête, le prétendu conflit d'intérêts dans lequel se serait trouvé l'enquêteur principal et le manquement au devoir de confidentialité. S'agissant du moyen selon lequel les certificats médicaux du requérant n'avaient pas été pris en compte au moment de la détermination de la date de son licenciement, le Comité releva que l'intéressé ne l'avait pas exposé dans sa lettre d'appel du 17 septembre 2020 et n'avait donc pas épuisé les voies de recours interne à cet égard; en outre, il était forclo à le faire à ce moment-là. Le Comité de recours conclut également que le recours était dénué de fondement pour le surplus. En particulier, il recommandait de rejeter les allégations de violation du droit à une procédure régulière pendant l'enquête, ainsi que la contestation par le requérant de certaines conclusions de l'enquête concernant le harcèlement sexuel, car l'intéressé n'avait pas établi qu'une erreur manifeste

entachait la conclusion définitive de l'OIG à ce sujet. Le Comité constata également que le requérant n'avait fourni aucun élément de preuve susceptible d'annuler la conclusion de l'OIG selon laquelle ses actions et omissions pendant l'enquête mettaient fortement en doute la crédibilité des renseignements qu'il avait donnés, et n'avait renvoyé à aucune disposition juridique à l'appui de son argument concernant l'atteinte à la vie privée s'agissant de l'accusation de consultation et de stockage de contenus à caractère pornographique. Enfin, le Comité de recours estimait que le requérant avait manqué à son devoir de coopérer pleinement dans le cadre de l'enquête en dissimulant et en effaçant des informations. Par conséquent, le Comité considéra que la sanction qui avait été appliquée était proportionnée compte tenu, en particulier, des nombreuses infractions du requérant aux règles et aux politiques, ainsi que du poste qu'il occupait au moment des faits.

Par une lettre du 15 décembre 2022, le Directeur général informa le requérant qu'il souscrivait à la recommandation du Comité de recours tendant au rejet du recours. Le Directeur général ajouta qu'au vu de la gravité des actes du requérant et des hautes responsabilités qui lui avaient été confiées en qualité de directeur adjoint puis de directeur du Bureau des ressources humaines, la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis était proportionnée à la faute grave qu'il avait commise. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de le réintégrer dans son ancien poste de directeur du Bureau des ressources humaines, ou dans un autre poste correspondant à son expérience et à ses qualifications, avec effet rétroactif à la date de la cessation de service. S'il n'est pas réintégré, il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant équivalant au «traitement et indemnités correspondant à la classe D-2, échelon 2, pour la période à l'issue de laquelle il aurait pu atteindre l'âge réglementaire de départ à la retraite, y compris l'assurance maladie, le remboursement de toute somme qu'il pourrait être tenu de payer au titre de l'impôt national sur les montants accordés, et la compensation de la

réduction du montant de pension de retraite escompté»*. En outre, il réclame des dommages-intérêts pour tort moral et des dépens d'un montant de 10 000 euros. Enfin, le requérant demande la production du rapport de la session du Comité de vérification tenue les 18 et 19 juillet 2019, au cours de laquelle les déclarations le concernant ont été examinées. Dans sa réplique, il dit maintenir ses conclusions mais demande au Tribunal à titre subsidiaire, au cas où celui-ci les rejetterait, d'ordonner à la FAO d'annuler la décision de renvoi sans préavis et d'infliger une «sanction moins sévère»*. Dans ce cas, le requérant a demandé dans son mémoire que l'indemnité versée soit «proportionnée à la sanction réduite»*.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable en tant qu'elle concerne des arguments que le requérant a déjà exposés dans sa première requête (ayant abouti au jugement 4776). Elle fait également valoir que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours interne s'agissant des griefs concernant la décision du 29 mai 2020 et que la requête est dénuée de fondement pour le surplus. Enfin, la FAO s'oppose à la demande du requérant tendant à la communication de documents, au motif qu'elle relève de la pure conjecture et s'apparente à une prospection à l'aveugle.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant est un ancien fonctionnaire de la FAO. Il a été renvoyé sans préavis par une décision datée du 21 juin 2020 et rendue effective à compter du 29 mai 2020. Il était alors le directeur du Bureau des ressources humaines. La plupart des faits pertinents ont déjà été résumés ci-dessus.

2. La FAO sollicite la jonction de la présente requête avec la première requête du requérant. Or le Tribunal a déjà statué sur sa première requête dans le jugement 4776. Par conséquent, la présente

* Traduction du greffe.

demande de jonction est sans objet (voir le jugement 4487, au considérant 6, et la jurisprudence citée).

3. Il convient d'examiner d'emblée la nature de la décision attaquée et des décisions pertinentes qui l'ont précédée. Le 21 juin 2020, à la suite d'une enquête de l'OIG ayant donné lieu à un rapport (INV0720) daté du 20 avril 2020 (ci-après le «Rapport»), une décision a été prise de renvoyer le requérant sans préavis. Le requérant a fait appel de cette décision de renvoi. Dans un rapport du 14 octobre 2022, le Comité de recours a examiné ce recours et recommandé qu'il soit rejeté dans son intégralité. Par une décision du 15 décembre 2022, le Directeur général a donné suite à cette recommandation et rejeté le recours. Telle est la décision attaquée dans la présente procédure.

4. Dans son mémoire, le requérant présente ses arguments sous dix rubriques. La première concerne la recevabilité et le fait que «les arguments concernant les vices ayant entaché l'enquête sont recevables»*. La deuxième est que «[l]es allégations [le concernant] étaient frappées de forclusion»* et la troisième que «[l]a durée de l'enquête a été excessive»*. La quatrième est que «[l]es garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées»* et la cinquième que «[l']enquêteur principal s'est retrouvé en conflit d'intérêts»*. La sixième est qu'«[i]l y a eu un manquement au devoir de confidentialité»*. La septième porte sur des «[a]rguments concernant les conclusions exactes du rapport d'enquête»*. Elle est divisée en trois sous-rubriques, dont la première est divisée à son tour en 18 sous-parties. Il n'est pas nécessaire d'exposer en détail ces sous-rubriques. La huitième rubrique est que «[l]e niveau de preuve appliqué est inapproprié»* et la neuvième que «[l]a mesure disciplinaire est disproportionnée»*. La dixième et dernière rubrique est que «[d]es certificats médicaux validés ont été ignorés au moment de la détermination de la date du licenciement»*.

* Traduction du greffe.

5. Il y a lieu d'examiner le deuxième argument, selon lequel «[l]es allégations étaient frappées de forclusion»*. Il est en effet déterminant.

6. Les procédures disciplinaires engagées contre le requérant se fondaient initialement, entre autres, sur deux allégations de harcèlement sexuel. Ces allégations avaient été mises en évidence dans un mémorandum du directeur du Bureau des ressources humaines daté du 29 mai 2020 (ci-après le «mémorandum du 29 mai») qui constituait en fait une lettre d'accusation. L'une des allégations de harcèlement sexuel avait été formulée par M^{me} C. Toutefois, selon le mémorandum du 29 mai, cette allégation ne donnerait pas lieu à une enquête, car l'OIG avait estimé que les éléments de preuve disponibles n'étaient pas suffisants pour l'étayer.

7. L'autre allégation de harcèlement sexuel, émanant de M^{me} S., avait été formulée pour la première fois le 12 juin 2019, lors de l'entretien qu'elle avait eu avec l'OIG. Elle portait sur un incident survenu en décembre 2015 et le comportement que le requérant avait ensuite adopté ce mois-là. À l'époque, le signalement d'actes de harcèlement sexuel était régi par la circulaire 2015/03 (ci-après «la Circulaire de 2015»). D'après la clause 29 de la Circulaire de 2015, les allégations de harcèlement sexuel devaient être formulées dans un délai d'un an. La Circulaire de 2015 énonçait que «toute plainte déposée plus d'un an après le dernier incident allégué sera[it] irrecevable»*. De toute évidence, cela créait un délai qui limitait l'examen des allégations de harcèlement sexuel à celles qui concernaient des faits survenus dans l'année précédant la plainte. On peut en déduire que ce délai avait pour but de veiller, entre autres, à ce que les plaintes pour harcèlement sexuel donnent lieu à des enquêtes et à ce que les éléments de preuve soient collectés au moment où les faits étaient relativement récents dans l'esprit des personnes concernées ou prétendument concernées. Cette disposition définissait également le statut juridique d'une plainte déposée hors délai. Celle-ci était «irrecevable»*, ce qui signifie, dans ce

* Traduction du greffe.

contexte, qu'elle ne serait pas et ne pouvait pas être examinée par la FAO.

8. Toutefois, dans le mémorandum du 29 mai, l'allégation de M^{me} S. a été examinée à la lumière de la politique de la FAO relative à la prévention du harcèlement sexuel, promulguée par la circulaire administrative 2019/01 (ci-après «la Circulaire de 2019»). En effet, le mémorandum du 29 mai énonçait ce qui suit: «[v]otre référence à un autre délai, prévu dans la circulaire administrative 2015/03 – *Politique sur la prévention du harcèlement, du harcèlement sexuel et de l'abus de pouvoir* – n'est pas pertinente dans la présente affaire, qui relève de la circulaire administrative 2019/01 – *Politique sur la prévention du harcèlement sexuel*»*. Mais cette déclaration est inexacte.

9. La Circulaire de 2019 s'ouvrait, en première page, sur une explication de ses origines et de ses objectifs. Sur cette première page, elle énonçait: «[l]a présente politique prend effet immédiatement»*. La Circulaire de 2019 était datée du 13 février 2019. Par conséquent, conformément à ses termes, elle a pris effet le 13 février 2019. Toutefois, elle précisait également: «[t]outes les plaintes pour harcèlement sexuel reçues avant cette date continueront d'être traitées conformément aux dispositions de [la Circulaire de 2015]»*. Il ne fait aucun doute que la Circulaire de 2019 n'avait pas vocation à avoir un effet rétroactif. Compte tenu de ce libellé, il n'est pas nécessaire de s'appuyer sur la jurisprudence du Tribunal, hormis pour rappeler que les textes normatifs ne sont considérés comme ayant un effet rétroactif que dans des cas atypiques et précis (voir les jugements 4254, au considérant 4, 3884, au considérant 4, et 2315, aux considérants 22 et 23).

10. L'allégation de harcèlement sexuel formulée par M^{me} S. en juin 2019 aurait dû être présentée en application de la Circulaire de 2015, dans un délai d'un an après les faits signalés. Selon cette circulaire, celle-ci aurait dû signaler les faits de décembre 2015 au plus

* Traduction du greffe.

tard à la fin de l'année 2016. Or elle ne les a pas signalés dans le délai prescrit, les rendant ainsi «irrecevables»*. La jurisprudence du Tribunal est claire. Les délais doivent être respectés et leur non-respect entraîne des conséquences juridiques (voir les jugements 3917, au considérant 10, et 2170, au considérant 14). Dans la présente affaire, l'administration ne pouvait pas se fonder sur les incidents survenus en décembre 2015 pour engager une procédure disciplinaire contre le requérant et finalement le renvoyer en raison, en partie, de sa conduite à l'époque. Cet élément suffit, à lui seul, à justifier l'annulation de la décision initiale de juin 2020 de renvoyer le requérant sans préavis et de la décision attaquée de rejeter son recours.

11. Il convient de relever que le Tribunal a examiné l'argument qui précède à la lumière de ce qu'il a déclaré dans un précédent jugement concernant le requérant, à savoir dans le jugement 4776, au considérant 12:

«La décision de le renvoyer fait actuellement l'objet d'une autre requête devant le Tribunal. Le requérant a eu la possibilité de dénoncer, dans cette autre procédure, d'éventuelles lacunes dans la procédure d'enquête, pour autant qu'elles concernaient la légalité de la décision de renvoi.»

12. Même si les décisions mentionnées au considérant 10 doivent être annulées, il n'est pas réaliste d'envisager que le Tribunal ordonne la réintégration du requérant ou renvoie l'affaire à la FAO. La relation du requérant avec la FAO est clairement brisée et sa réintégration est inappropriée (voir le jugement 4660, au considérant 20). La faute grave qui lui a été reprochée allait au-delà de l'allégation de harcèlement sexuel formulée par M^{me} S. Le requérant a été accusé d'avoir délibérément dissimulé et effacé des informations et d'avoir fourni des renseignements trompeurs ou faux au cours de l'enquête. Dans ses écritures devant le Comité de recours, l'Organisation a indiqué que ces faits constituaient un «chef d'accusation distinct de faute grave»*. En outre, elle a ajouté que le requérant avait consulté et stocké des contenus à caractère pornographique sur un «appareil fourni par la FAO»*. Le

* Traduction du greffe.

Comité de recours a rejeté de nombreux arguments à ce sujet, ce qui montre clairement qu'il était convaincu que ces allégations avaient été présentées de manière équilibrée et avisée. Il est bien établi dans la jurisprudence du Tribunal, par exemple dans le jugement 4850, que:

«Le rôle, les constatations de fait et les conclusions d'un organe de recours peuvent revêtir une certaine importance dans les procédures devant le Tribunal, en particulier en ce qui concerne les constatations de fait. Cette question a été examinée dans le jugement 4488, au considérant 7:

“Il ressort de la jurisprudence du Tribunal, par exemple du jugement 4407, au considérant 3, que le rapport d'un organe de recours interne mérite la plus grande déférence lorsqu'il présente une analyse équilibrée et avisée des questions soulevées dans le cadre du recours interne, comme c'est le cas en l'espèce, et lorsque, au vu de cette analyse, les conclusions et recommandations de cet organe étaient justifiées et rationnelles, comme c'est aussi le cas en l'espèce [...]”

Elle a également été examinée dans le jugement 3422, au considérant 3:

“À ce propos, il convient de noter les observations que le Tribunal a formulées dans son jugement 2295, au considérant 10, en ce sens qu'il ne lui appartient pas de réévaluer les preuves produites devant un organe de recours interne, dont les conclusions méritent la plus grande déférence. S'il est vrai que l'affaire qui a donné lieu à ce jugement en particulier impliquait notamment l'appréciation de témoignages portant sur des allégations de conduite inacceptable sur le lieu de travail, il n'en demeure pas moins que, les organes de recours internes connaissant bien, par définition, les tenants et aboutissants des affaires qui leur ont été soumises, le Tribunal ne peut qu'accorder à leur appréciation toute son importance, si toutefois il est convaincu que l'organe de recours a, en l'occurrence, mené un examen attentif et approfondi des preuves et des principes applicables, et que ses conclusions sont rationnelles et équilibrées.”»

13. Il est très probable, voire certain, que, si l'affaire était renvoyée à la FAO, la faute du requérant donnerait lieu à un nouvel examen et à une décision de renvoi.

14. En plus de demander au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions mentionnées au considérant 10 ainsi que sa réintégration, le requérant a réclamé, en lieu et place de réintégration, l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant équivalant au traitement et indemnités correspondant à sa classe pour la période à

l'issue de laquelle il aurait pu atteindre l'âge réglementaire de départ à la retraite. Or le Tribunal ne saurait ordonner de telles mesures pour les raisons exposées au considérant précédent. Néanmoins, dans l'hypothèse extrêmement improbable où le requérant ne serait pas renvoyé, des dommages-intérêts pour tort matériel devraient lui être octroyés. Le montant de ces dommages-intérêts est fixé à 5 000 dollars des États-Unis.

15. Le requérant réclame des dommages-intérêts pour tort moral. Toutefois, il omet d'identifier, et a fortiori de prouver, un quelconque préjudice moral qu'il aurait subi du fait de la décision de renvoi. Or l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral se fonde sur la preuve de l'existence d'un tel préjudice (voir le jugement 4776, au considérant 14). Il n'y a donc pas lieu d'octroyer des dommages-intérêts pour tort moral.

16. Le requérant réclame également une compensation au titre des dépens encourus. Il n'a pas été représenté par un conseil. En tant que requérant plaidant lui-même sa cause, il a droit à des dépens, fixés à la somme de 1 500 dollars des États-Unis.

17. Au vu de l'issue de l'affaire, le Tribunal considère qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la communication de documents.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision du 21 juin 2020 de renvoyer le requérant sans préavis et la décision attaquée du 15 décembre 2022 de rejeter son recours sont annulées.
2. La FAO versera au requérant des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 5 000 dollars des États-Unis.
3. La FAO versera au requérant la somme de 1 500 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 mai 2025, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, René M. Vargas M., Greffier.

Prononcé le 3 juillet 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS HONGYU SHEN

RENÉ M. VARGAS M.