

LA GESTION DU CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE HARCÈLEMENT MORAL DANS LE DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE : DÉCISION JUDICIAIRE OU RÈGLEMENT AMIABLE ? EXAMEN DE DEUX CAS RÉCENTS AU SEIN D'ORGANISATIONS « COORDONNÉES » (OCDE ET CEPMMT)

1. INTRODUCTION

Les verbes « harasser » et « harceler » ont une origine francique. Leur racine est « har », à savoir un genre de cravache en osier servant à pousser les chevaux en les tapant. La langue anglaise a repris le verbe harasser d'où résulte le mot « *harassment*¹ ». Le verbe « harceler » a donc le sens de tourmenter, fatiguer, revenant toujours à la charge. Le substantif *harassment* est passé dans le langage juridique pour la première fois aux États Unis, avec référence au harcèlement sexuel. On le retrouve en effet au titre VII de l'Acte américain de 1964 (*Civil right act of 1964*). En revanche en Europe continentale et dans le droit des Organisations internationales, il a fallu attendre la deuxième moitié des années 90 pour trouver une prise de conscience des divers phénomènes de harcèlement (sexuel et moral) et une prolifération d'actes normatifs visant à les prévenir et les réprimer. La raison de cette prise de conscience quasi subite est liée au succès sans précédent des livres de la psychiatre française Marie-France HIRIGOYEN. Son premier ouvrage date de 1998 et s'intitule « *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*² ». Ce terme est immédiatement repris d'abord par la presse et en général par le monde des médias et ensuite par les législateurs (national, communautaire et Organisations internationales intergouvernementales). Il est aujourd'hui admis que toute Organisation internationale doit prendre des dispositions pour prévenir et réprimer toute forme de harcèlement. Dans les « normes de conduite de la fonction publique internationale », mises à jour périodiquement par la Commission de la Fonction publique internationale des Nations Unies, il est en particulier stipulé ce qui suit :

« Le harcèlement sous toutes ses formes constitue une atteinte à la dignité de la personne humaine et les fonctionnaires internationaux sont tenus de s'en abstenir. Les fonctionnaires internationaux ont le droit de travailler à l'abri des harcèlements et des violences. Toutes les Organisations doivent interdire le harcèlement sous toutes les formes. Il leur appartient d'établir des règles et des

¹ Cf. G. ZORBAS « *LE HARCÈLEMENT Droits européen, belge, français et luxembourgeois* », Éditions Larcier, Bruxelles, 2010, p. 33-34.

² Editions La Découverte & Syros, Paris. Par la suite cette auteure a approfondi la thématique et a publié, entre autres: « *Malaise dans le travail, harcèlement moral : démêler le vrai du faux* », Éditions La Découverte & Syros, Paris, 2001, ainsi que dans la Collection « *Que sais-je?* »: « *Le harcèlement moral au travail* », 2014, Presse Universitaire de France, Paris.

directives qui définissent les notions de harcèlement et d'abus de pouvoir et indiquent comment les comportements inacceptables seront traités.

Les fonctionnaires internationaux ne doivent pas abuser de leur pouvoir ni user de leur pouvoir ou de leur position de façon insultante, humiliante, embarrassante ou intimidante. » (Édition 2012).

L'on peut affirmer que cette obligation découle du devoir de protection que chaque Organisation a à l'égard de ses agents³. Il s'agit d'un principe général du droit, à savoir d'une règle non écrite qui occupe le rang le plus élevé dans la hiérarchie des normes. Dans la presque totalité des Organisations internationales, ce principe est codifié sous la forme de la « protection fonctionnelle ». Le devoir de protection se combine avec le devoir de sollicitude⁴ qui incombe à l'Administration et qui fait également l'objet d'un principe général du droit. Ces deux devoirs s'imbriquent l'un avec l'autre, mais en même temps présentent chacun ses caractéristiques propres, conformément à une jurisprudence constante, notamment des juridictions de l'Union Européenne.

Le devoir de protection ou d'assistance impose à l'Organisation d'assister le fonctionnaire dans toute attaque ou menace dont celui-ci a fait l'objet en raison de sa qualité et de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice desdites fonctions⁵.

Le devoir de sollicitude, tout en n'étant pas mentionné dans les Règlements du personnel, reflète l'équilibre des droits et obligations réciproques que le Statut a créés dans les relations entre l'Organisation et les membres du personnel. Cet équilibre implique notamment que, lorsque les autorités de l'Organisation statuent à propos de la situation d'un fonctionnaire, elles prennent en considération l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elles tiennent compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné.

Le devoir de protection se combine également avec le devoir de l'Organisation de protéger la santé et la sécurité des travailleurs, y compris en matière de harcèlement⁶. En d'autres termes l'Organisation a l'obligation de créer un environnement de travail exempt de toute forme de harcèlement. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'une simple obligation de moyens mais d'une

³ Cf. En particulier le Jugement n°70 du Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (TAOIT) (*Jurado*, 1974). Dans ce Jugement le Tribunal invoque l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur la « réparation des dommages subis au service des Nations Unies » et affirme que le devoir de protection fait l'objet d'un « *principe général du droit de la fonction publique internationale* ».

⁴ cf. TAOIT Jugement n°2519, QUAZI, 2006, p. 10, (« une autre garantie est le devoir de sollicitude... »).

⁵ L'Organisation doit protéger l'agent contre le parti pris de ses supérieurs conformément à la jurisprudence internationale, notamment communautaire. Cf. PLANTEY - F. LORIOT « *Fonction publique internationale* », Editions CNRS, Paris, 2005, p. 387.

⁶ Sur l'obligation générale de sécurité cf. notamment TAOIT Jugement n°402, GRASSHOFF, n°1 et 2, 1980, para 1.

obligation de résultat. En tant que telle elle doit être effective. Cette caractéristique de l'obligation de protection ressort des Directives adoptées par le Conseil de l'Union Européenne⁷ et par l'application et interprétation qui en a été donnée par les Cours Suprêmes des États Membres de l'Union Européenne. Par exemple, la Cour de cassation française, dans son arrêt du 28 février 2006, a interprété l'article 230-2,1 du code du travail à la lumière de la directive 89/391 et a jugé que: « *l'employeur, tenu d'une obligation de sécurité et de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs dans l'entreprise, doit en assurer l'effectivité...* »

Jusqu'ici nous avons examiné les grands principes sur lesquels repose la protection des fonctionnaires internationaux par rapport au harcèlement. Si l'on en vient aux législations adoptées au sein des Organisations internationales, l'on remarque que la très grande majorité desdites Organisations a mis en place une procédure informelle censée permettre au fonctionnaire concerné de faire part à l'Administration directement ou par le biais de personnes désignées à cette fin, dites « *de confiance* », des faits perçus comme constitutifs de harcèlement. Dans le cas où la procédure informelle n'aboutit pas à un accord entre le fonctionnaire et l'Administration, la « victime » a la possibilité d'entreprendre la procédure contentieuse, en commençant par le recours hiérarchique. Dans certaines Organisations, la procédure informelle est obligatoire⁸ alors que dans d'autres elle est une simple option⁹ offerte à l'agent concerné. Si le désaccord persiste, en dernière analyse il appartiendra à la juridiction administrative compétente de trancher le litige.

Toutefois la jurisprudence en matière de harcèlement, qui au demeurant n'est pas encore abondante, indique surtout la difficulté pour les victimes de prouver la matérialité des faits qui, à ses dires, sont constitutifs de harcèlement¹⁰. Cette difficulté dans l'administration de la preuve découle de deux circonstances étroitement liées. D'une part le ou les harceleur (s) agissent la plupart des cas sans témoins; dans le cas où il y a des témoins et les témoins continuent à être

⁷Cf. directive 89/391/CEE du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail; directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Il ne faut pas oublier par ailleurs l'accord - cadre sur le harcèlement et la violence au travail du 26 avril 2007. (Cf. la version française dans la communication de la Commission Européenne au Conseil et au Parlement Européen transmettant l'accord - cadre (COM), 2007, 686 final du 8 novembre 2007).

⁸ Tel est le cas au Conseil de l'Europe qui a établi en son sein une Commission *ad hoc* chargée d'examiner les plaintes pour harcèlement et d'adresser ses conclusions sous forme de recommandations au Secrétaire général, qui tranche en dernier ressort. Ses décisions peuvent bien entendu faire l'objet d'une réclamation administrative et, au besoin, d'un recours juridictionnel.

⁹ Tel est le cas de l'OCDE, Annexe XX du Statut du personnel - « *décision du Secrétaire général relative à la politique de prévention de et lutte contre le harcèlement.* », para 14.

¹⁰ Sur l'échec de la presque totalité des recours en matière de harcèlement devant le TAOIT, cf. L. GERMOND, « *Les principes généraux selon de Tribunal Administratif de l'OIT* », 2009, Éditions Pedone, p. 141.

agents de l'Organisation en question, il n'est pas facile de les convaincre de prendre la parole¹¹.

Dans le présent article nous examinerons deux cas de solution de litige en matière de harcèlement moral dans le contexte de deux parmi les six Organisations dites Coordonnées¹², à savoir l'OCDE et le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT). L'OCDE est une Organisation qui a édicté une législation spécifique en matière de harcèlement. Il s'agit notamment de L'Annexe XX du Statut du personnel à savoir la « *Décision du Secrétaire général relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement* ». Cette Annexe prévoit une procédure informelle et « *si nécessaire* » une enquête. La requérante a décidé de soumettre sa plainte au Tribunal après avoir épuisé la procédure informelle *ad hoc* et après avoir soumis son cas au Comité consultatif mixte (CCM).

En revanche le CEPMMT ne disposait d'aucune législation spécifique au moment de l'introduction par Madame CC de sa plainte pour harcèlement. Il s'est doté par la suite d'une législation qui définit le harcèlement et qui encadre les plaintes éventuelles.

Toutes les définitions du harcèlement moral qui sont fournies par les textes des Organisations internationales se ressemblent sans pour autant être identiques. Certains textes soulignent l'importance de l'élément intentionnel pour la qualification d'un acte ou d'une série d'actes de harcèlement. D'autres, telles la législation interne du Conseil de l'Europe, rejoignent la tendance la plus récente en cette matière, qui porte à considérer l'élément intentionnel comme indifférent pour la qualification d'harcèlement moral.

L'affaire qui a été tranchée par le Tribunal administratif de l'OCDE (TAOCDE) dans la décision n°81¹³ constitue un exemple dans lequel l'Organisation a contesté jusqu'à la dernière minute que le comportement dont la requérante se plaignait puisse être qualifié de « *harcèlement moral* ». La teneur de la décision démontre que l'Organisation est allée au-delà des limites de l'évidence et donc du raisonnable. L'autre affaire a été portée par la requérante, Madame CC

¹¹ Cf. à cet égard A. PELLET « Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux », Paris Éditions Pedone, 1982, p. 122, où l'on peut lire les considérations du Président de l'Association du personnel de l'OCDE de qui souligne, du point de vue général, l'existence « *d'une grande inégalité dans les possibilités d'action des parties en présence* », cette différence découle, entre autres, « *de la dépendance de la hiérarchie, cela peut conduire par exemple à une différence entre l'objectivité des témoignages des chefs de service en activité et de ceux ayant quitté l'OCDE* ». Ces observations datent de 1978. Presque 40 ans plus tard leur actualité demeure brûlante.

¹² Il s'agit de l'OTAN, de l'Agence Spatiale Européenne, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, de l'EUMTSAT et du CEPMMT. Sur la notion d'Organisations Coordonnées cf. M. PIQUEMAL « *Fonction publique internationale - problèmes actuels - l'exemple de l'Otan* », Éditions du Papyrus, Montreuil, 1998, p. 43 et suivantes. Et *passim*.

¹³ <https://www.oecd.org/fr/tribunaladministratif/Decision%20No.%2081FR%20pour%20T4.pdf>

devant la Commission de recours du CEPMMT¹⁴. Le procès a duré plusieurs mois mais à la veille de l'audience qui aurait été tout naturellement finale et décisive, l'Organisation a préféré transiger et reconnaître l'existence sinon du harcèlement moral expressément nommé tout au moins d'un tort infligé à la requérante. Les deux attitudes montrent deux façons différentes pour les Organisations de réagir à des plaintes circonstanciées en matière de harcèlement moral. Au-delà des particularités de chaque affaire, des similitudes existent entre ces deux cas de harcèlement. Ainsi nous pourrions essayer de tirer des enseignements quant au fonctionnement du droit de la fonction publique internationale dans ce domaine particulier.

2. JUGEMENT DU TAOCDE N°81

Par Jugement du 17 mars 2016 le TAOCDE a tranché une affaire de harcèlement dont les protagonistes (la requérante, la supérieure hiérarchique jugée responsable du harcèlement moral, l'enquêteur extérieur, les témoins, etc...) sont couverts par l'anonymat. Il s'agit vraisemblablement d'une demande, au demeurant fort compréhensible, des deux parties. Les faits de la cause présentent un caractère pour ainsi dire paradigmatique. En effet l'on retrouve dans la relation entre la requérante (Madame AA) et la Chef de son service (Madame DD) une « relation dominant / dominé », comme l'a défini Madame HIRIGOYEN « *où celui qui mène le jeu cherche à soumettre l'autre et lui faire perdre son identité* ». Dans le cas d'espèce, ce n'est pas seulement l'identité qui a été mise en jeu mais également l'emploi de Madame AA qui a été finalement mise à la porte de l'Organisation (c'était vraisemblablement le but ultime poursuivi par DD) et qui a introduit sa plainte peu de temps avant la cessation de sa relation de travail avec l'OCDE. Madame AA a quitté l'Organisation le 31 juillet 2013 après 5 ans et 11 mois de service en qualité d'Administratrice au sein du service dirigé par Madame DD. Cette relation de subordination a duré du 20 novembre 2008 au 19 mars 2013. En novembre 2008 la requérante avait postulé à une vacance de poste au grade A2/A3 ouverte dans le service dirigé par Madame DD. Elle y a été sélectionnée. C'est ainsi que commencèrent les relations de travail entre AA et DD, relations qui se révélèrent dès le début comme particulièrement difficiles. Elles s'inscrivaient d'ailleurs - comme le Tribunal ne manque pas de relever - dans un contexte de relations professionnelles tendues entre Madame DD et bon nombre de ses collaborateurs. Les témoignages fournis au Tribunal permettent de mesurer l'ampleur et la gravité de ce phénomène.

Huit mois après la procédure de sélection standard complète, la requérante a dû se soumettre une seconde fois à une nouvelle procédure de sélection complète pour pourvoir un poste identique au premier bien que son travail donnait entière satisfaction. Le jury pour cette seconde procédure la sélectionna comme

¹⁴ Les décisions de la Commission de recours du CEPMMT sont publiques mais ne font pas objet de publications. Elles peuvent cependant être obtenues en s'adressant au Greffe de la Commission de recours.

meilleure candidate. Elle s'est vu ainsi proposer un contrat de 3 ans allant du premier octobre 2009 au 30 septembre 2012.

C'est à partir de ces événements que l'attitude de DD à l'égard de la requérante est devenue de plus en plus hostile. La requérante fait état du fait qu'il n'y avait pas un matin sans qu'elle et son collègue dont elle partageait le bureau n'arrivent le ventre serré ne sachant pas à quelle sauce ils allaient être mangés, en fonction de l'humeur du jour, conciliante ou colérique, de leur supérieur hiérarchique directe. En mars 2011, DD, dans le contexte des évaluations des performances pour l'année 2010, a demandé indûment à la requérante de choisir pour attribuer la mention « *au-dessus du niveau requis* » à elle-même ou à son collègue junior. À la suite de cet épisode le climat n'a eu de cesse de se dégrader. Les manifestations de harcèlement pouvaient être classées comme suit :

- Dédain ou totale indifférence à l'égard de la requérante, notamment en public ;
- agressivité évidente et exagérée ;
- mise à l'écart de la requérante allant jusqu'à l'empêcher d'exécuter son travail ;
- la « mise au placard » de la requérante.

C'est dans ce climat délétère que, le 17 avril, DD annonça à AA la non reconversion en un engagement de durée indéterminée de son engagement de durée déterminée. Et mit en avant l'absence de pérennité de la fonction. Cette annonce fut suivie d'une attitude qui devenait jours après jours plus irrespectueuse et agressive. Plongée dans une telle situation, la requérante rencontra des problèmes de santé liés au stress professionnel, caractérisés par des symptômes très proches du *burn out* qui est un état pathologique très commun dans les situations de harcèlement.

La requérante rencontra à sa demande un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'Organisation. Ces entretiens ne furent suivis d'aucun effet tangible. Elle s'adressa également au médecin de l'Organisation et aux assistantes sociales qui ont eu le mérite de lui faire prendre conscience de la nature de sa pathologie et l'ont fortement encouragée à se mettre en congé maladie. Le 13 juillet 2012, DD communiqua à la requérante sa décision qualifiée de « *finale* » de renouveler son engagement jusqu'au 31 juillet 2012. La mise à l'écart définitive de la requérante fut organisée au sein d'un autre service sous forme d'un stage qui fut présenté par des hauts fonctionnaires de l'Organisation comme une occasion en or afin que la requérante puisse retrouver un emploi. Cette présentation ne tenait aucun compte des besoins du nouveau service en termes de compétences professionnelles. Les qualifications de la requérante ne correspondaient aucunement à celles recherchées par ledit service. Dans ces conditions, le 26 juillet 2013, la requérante adressa une

plainte pour harcèlement moral contre DD et demanda l'ouverture d'une enquête conformément à l'Annexe XX du Statut.

L'Organisation non sans atermoiements confia l'enquête à un enquêteur externe - dont l'indépendance et les qualifications juridiques étaient au-dessus de tout soupçon - qui à la fin de son enquête produisit un rapport dans lequel il parvient à la conclusion de l'existence « *d'un processus discontinu de harcèlement* ». Le Tribunal, dans son jugement, partage le point de vue et la définition de l'enquêteur extérieur. Le terme de « *processus discontinu* » ne doit pas induire en erreur. Il ne s'agit guère d'une forme moins grave de harcèlement. L'adjectif « *discontinu* » fait allusion aux sauts d'humeur incessants de la responsable du harcèlement moral, DD, qui a soumis la requérante à une véritable douche écossaise en alternant les moments d'agressivité lourde et gratuite avec des moments d'indifférence et ces derniers avec des instants d'apparente normalité, voire d'éphémère cordialité.

Le 1^{er} avril 2014 la requérante apprend en même temps la conclusion de l'enquêteur extérieur (sans que le rapport lui soit à ce moment communiqué) et la décision de l'Organisation de passer outre cette conclusion, en estimant qu'il n'y avait pas eu de « harcèlement ».

La requérante contesta cette décision par une « demande préalable » (à savoir une réclamation administrative) et demanda la saisine du Comité consultatif mixte (CCM). Ce Comité, présidé par une personnalité extérieure se compose de six autres membres, trois desquels sont choisis par le Secrétaire général et trois par l'Association du personnel. L'avis du CCM fait l'objet d'une critique très forte et très pertinente de la part du Tribunal¹⁵. En effet l'affirmation du CCM selon laquelle il aurait été saisi « *non pas de la plainte de harcèlement moral mais d'une plainte contre le comportement de l'Organisation dans le traitement de la plainte* » est de toute évidence erronée et ne résiste pas à la critique. Au paragraphe 107 du Jugement, le Tribunal relève une profonde contradiction qui est de nature à vicier l'avis du CCM : cet avis « *est littéralement truffé de mentions qui s'appliqueraient bien plus aux cas de harcèlement moral qu'au simple traitement de la plainte par l'Organisation qu'a retenu le CCM ou qu'un simple manquement aux règles de courtoisie que l'Organisation veut bien reconnaître* ». En effet, il s'agit des expressions telles que « *frustration profonde et conviction d'avoir été injustement traitée...* » ; « *inutiles souffrances morales...* » ; « *dommage moral...* » ; « *...la détresse morale de Madame AA qui reste profondément blessée après des années de bons services...* ».

Le Tribunal parvient à sa conclusion (les faits de la cause sont constitutifs d'un processus discontinu de harcèlement) en tenant compte du rapport de

¹⁵ Au para 84 du Jugement on peut notamment lire ce qui suit: « *il en découle en premier lieu que l'avis du CCM, dans la mesure où il a été rendu en droit, est nul et ne pouvait en aucun cas 'conforter', comme il est dit dans la lettre du 2 mars 2015 du Secrétaire général, sa précédente décision du 21 juillet 2014 de ne pas reconnaître le harcèlement moral.* ».

l'enquêteur extérieur et des témoignages produits par la requérante, dont le témoignage de BB, à savoir l'ancien agent qui partageait le bureau de la requérante à l'époque des faits litigieux. Le Tribunal compare les faits qui ont émergé de ces documents et témoignages avec la définition que le droit interne de l'OCDE donne du harcèlement moral et parvient à la conclusion qu'il y a bien eu harcèlement moral selon les termes utilisés par la législation interne de l'Organisation.

C'est en particulier l'article 6 de l'Annexe XX qui retient l'attention du Tribunal. Cette disposition se lit comme suit : *«...constituent un harcèlement moral sur le lieu de travail tous agissements répétés ou comportements pouvant être raisonnablement considérés comme visant à créer un climat hostile... Ces agissements, qui sont de nature à porter atteinte aux droits des personnes et à leur dignité sur le lieu de travail, visent à les diminuer, les rabaisser, les humilier, les embarrasser ou à compromettre injustement leur avenir professionnel. Si certains cas isolés de comportements de ce genre peuvent porter atteinte aux droits et à la dignité des agents, le harcèlement moral peut prendre la forme d'une accumulation d'incidents, alors même que chaque incident, pris isolément et hors contexte, pourrait être considéré comme sans importance.»*

L'appréciation du Tribunal sur ce point ne laisse pas de place au doute : *«...ces agissements... étaient de nature à porter atteinte aux droits de Madame AA et à sa dignité sur le lieu de travail, ont eu pour effet de diminuer, de rabaisser, d'humilier Madame AA et de compromettre son avenir professionnel, ainsi d'ailleurs que sa santé.»*

Le Tribunal balaie également du revers de la main la thèse de l'Organisation selon laquelle DD n'aurait pas eu l'intention de harceler la victime. Au paragraphe 106, le Tribunal considère que *« le caractère intentionnel est particulièrement manifeste dans des agissements tels que la mise à l'écart de Madame AA dans le traitement de certains dossiers relevant de ses attributions, l'organisation d'une seconde procédure complète, le choix initialement imposé à Madame AA d'avoir à choisir entre elle-même et son juriste junior Monsieur BB pour l'attribution de la mention 'au-dessus du niveau requis' pour l'année 2010, l'abstention volontaire de Madame DD lors de l'entretien d'évaluation 2011 d'indiquer à Madame AA que son engagement ne serait pas renouvelé ou encore le silence gardé par Madame DD sur l'absence totale de perspective d'emploi »*.

En conclusion, le Tribunal après avoir confirmé que la requérante avait fait l'objet d'un processus discontinu de harcèlement de la part de Madame DD considère qu'elle est *« fondée à en demander réparation »*. Ainsi le Tribunal attribue une somme de 70.000€ à la requérante afin de réparer *« globalement le dommage et le préjudice moral subi »* et 8.000€ au titre de remboursement des frais de procédure.

Il y a lieu de noter que cette somme est importante par rapport à la pratique du Tribunal administratif de l'OCDE¹⁶ et, en général, par rapport à la jurisprudence en pareille matière d'autres juridictions administratives internationales.

Nous n'avons pas d'informations quant aux décisions prises par l'Organisation à l'égard de la responsable du harcèlement moral. L'anonymat total qui couvre tous ceux qui ont été impliqués dans les faits de harcèlement rend difficile, sinon impossible, la recherche des suites réservées par l'Organisation à ce jugement qui brille par sa clarté et qui ne laisse pas de place au doute pour ce qui est de l'appréciation en fait et en droit sur laquelle le Tribunal s'est fondé pour rendre son jugement.

3. L'affaire CC au Centre Européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT)

La plainte de Madame CC contre le Centre pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEMMPT - ci-après: « Centre » ou « Centre météo ») s'est conclue avec un règlement amiable, stipulé par les Parties le 5 octobre 2016. La Commission de recours du Centre prit connaissance du règlement amiable et décida, le jour suivant, de rayer du rôle les deux requêtes sur lesquelles portait la transaction. Le texte du règlement amiable se lit comme suit :

"In the matters between

C C CLAIMANT

and

EUROPEAN CENTRE FOR MEDIUM RANGE WEATHER FOR WEATHER FORECASTS

RESPONDENT

pending before

APPEALS BOARD OF THE EUROPEAN CENTRE FOR MEDIUM RANGE WEATHER FORECASTS

the parties

¹⁶ Dans deux autres cas, à notre connaissance, le TAOCDÉ a été saisi d'une plainte pour harcèlement. Il s'agit des Affaires n°63 et n°65. Dans le Jugement n°63 du 13 février 2009 la requérante avait obtenu une indemnisation (de 10.000€) en raison de graves « *irrégularités administratives* » commises par l'Organisation à son encontre. Dans l'Affaire n°65 du 15 mai 2009 le Tribunal a rejeté au fond le recours tant pour ce qui concerne les allégations de harcèlement que pour ce qui a trait aux prétendues irrégularités administratives.

noting that Mme C has brought two claims against the Centre alleging harassment in various forms and wrongful failure to extend her contract of employment with the Centre,

have settled all their differences in the following terms:

- 1. The Centre acknowledges that the claimant has, on several occasions, experienced psychological distress at work caused by poorly judged behaviour. This was offensive to her and adversely affected her well-being. Furthermore, she has suffered as a result of the failure of the organisation to act decisively and effectively at various times to resolve ongoing conflict that had arisen within the workplace.*
- 2. The Centre undertakes to pay the Claimant a lump sum of £173,608.32 and £14,000.00 as a contribution of the Claimant's legal fees within a month of the signing of this agreement as well as her full remuneration between now and 31.12.2016. This payment is being made without the Centre acknowledging any liability to pay these amounts or at all.*
- 3. The parties request the Appeals Board to irrevocably strike from the roll the two cases concerned.*
- 4. This agreement is in full and final settlement of all claims that may arise out of any of the facts and circumstances that have led to the Board. The Claimant undertakes not to initiate any other legal proceedings of any kind, on the basis of the said facts and circumstances, against the Centre or its present and past employees and consultants, including in their personal capacities, at national or international level.*

SIGNED AT READING THIS 5TH DAY OF OCTOBER 2016

FOR THE CLAIMANT

FOR THE ECMWF

AS WITNESS

AS WITNESS"

Quelques mises au point préalables s'imposent au sujet de ce règlement. En premier lieu, il s'agit non pas d'une seule requête (CC II : plainte pour harcèlement moral) mais de deux requêtes (outre CC I à CC III : requête dirigée contre la décision de non renouvellement de son contrat). Cette circonstance explique en partie sans doute l'entité de la somme qui a été accordée à la requérante au titre de compensation (cf. para 2 du règlement à l'amiable). Cependant il y a lieu de souligner que le texte du règlement amiable se réfère uniquement à la requête CC II et ne contient aucune référence explicite à la requête CC III.

En deuxième lieu, l'on peut remarquer l'absence - tout à fait exceptionnelle en pareilles circonstances - d'une clause de confidentialité empêchant les parties

de divulguer les termes du règlement amiable. Les clauses de confidentialité sont en effet la règle lors de la conclusion de transaction au sein des institutions de l'Union Européenne ou d'autres Organisations internationales, même « Coordonnées », telle que l'OCDE. Il n'en demeure pas moins que les juristes qui étudient le droit de la fonction publique internationale ne peuvent que se réjouir de l'absence d'une telle clause pour d'évidentes raisons de transparence.

Le paragraphe 1 est le seul qui aborde le fond de la plainte pour harcèlement. Bien que le mot « *harcèlement* », ne soit pas prononcé, ce paragraphe contient un aveu très clair de la responsabilité de certains managers de l'Organisation et donc de l'Organisation elle-même. En effet :

- les parties s'accordent pour reconnaître que le malaise psychologique au travail dont a souffert la requérante a été provoqué par un comportement de l'Organisation qualifié de « *poorly judged* » ;
- ce comportement lui a porté offense et a compromis son bien être ;
- en troisième lieu l'Organisation reconnaît qu'elle a manqué d'agir de façon décisive et effective à plusieurs reprises afin de résoudre les conflits qui ont surgi sur le lieu de travail ;

Ainsi, même si l'expression « *tort moral* » (ou d'autres expressions analogues) ne figure pas dans le texte de la transaction, il est logique de déduire de la lettre du paragraphe 1 ainsi que de l'entité de la somme que le Centre s'est engagé à verser à la requérante, la reconnaissance implicite mais effective d'un tort moral qu'elle a subi en raison des manquements de l'Organisation. Cette dernière, en fin de compte, n'a pas été en mesure de la protéger vis-à-vis des comportements de plusieurs managers au cours de plusieurs phases de sa carrière. En particulier, la requérante avait apporté à la Commission de recours les attestations de deux psychiatres concernant le « *burn out* » dont elle a souffert ainsi qu'une dépression nerveuse réactionnelle, aggravée par l'isolation et la substantielle « mise au placard » décidée et organisée par son Directeur, EK. Par ailleurs, les agissements et les omissions de ce dernier ont eu une influence négative sur la situation de la requérante et ce à plusieurs reprises, ainsi que nous le soulignerons *infra*.

Avant d'examiner les griefs que la requérante a fait valoir tout au long de son recours II, il convient de noter que la transaction est intervenue à la veille de l'audience qui avait été convoquée par la Commission de recours et après que cette dernière ait décidé - contre l'avis du Centre - de réunir les deux recours. Ce cas de figure de transaction intervenant *in extremis* se distingue bien évidemment des cas plus classiques où l'Organisation cherche à résoudre le conflit dès que ce dernier est porté à sa connaissance, à savoir dès formulation de la plainte. Somme toute l'on peut déplorer que des longs mois soient passés

entre les premiers actes de la procédure contentieuse et l'accord transactionnel. Nous examinerons *infra* les raisons probables de ce retard, imprévisible au moment du dépôt de la requête, en précisant qu'il est clairement imputable à l'attitude de l'Organisation, attitude que nous essaierons d'étudier et comprendre.

La requérante a déposé le 17 mars 2015 une « *demande administrative* » contenant une plainte pour harcèlement moral. D'ores et déjà il faut souligner qu'au moment du dépôt de la plainte, le Centre n'était doté d'aucune législation en matière de harcèlement moral. La requérante a donc fait appel à l'article 3 du Règlement du personnel du Centre qui concerne le devoir de protection de l'Organisation à l'égard de ses agents. Le devoir de protection (ou d'assistance) impose à l'Organisation d'assister le fonctionnaire dans toute attaque, menace ou acte de malveillance dont celui-ci a fait l'objet en raison et de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Le Centre n'a pas contesté l'existence de ce devoir et de sa liaison textuelle avec la « *protection fonctionnelle* » prévue à l'article 3 de son Statut, mais a contesté principalement la qualification des actes dont la requérante s'était plainte en tant que « *harcèlement moral* », en faisant valoir que ces actes - bien qu'inappropriés - ne faisaient pas apparaître dans le chef de leurs auteurs une claire intention de nuire à la requérante.

Il est intéressant de souligner au passage que la plainte de la requérante a apparemment été à l'origine d'une évolution de l'ordre juridique interne du Centre : quelques mois après, en février 2016, le Directeur général a adopté des « *lignes guide* » pour une politique de prévention et répression du harcèlement au sein de l'Organisation. Dans ces lignes guide, l'on considère que le harcèlement doit présenter - pour être ainsi défini - un caractère intentionnel. Cette définition est incompatible avec les évolutions législatives et jurisprudentielles les plus récentes et nettement majoritaires. Il suffit de citer un arrêt du Tribunal de la fonction publique européenne (TFPUE, 09/12/2008, Q.C/Commission aff. F-25/05, pt. 129) dans lequel le Tribunal considère :

il n'est pas requis que ces comportements, par ordres, actes, gestes ou écrits, aient été commis avec l'intention de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychologique d'une personne. En d'autres termes, il peut y avoir harcèlement moral au sens de l'article 12 bis, paragraphe 3, du Statut sans que le harceleur ait entendu, par ses agissements, discréditer la victime ou dégrader délibérément ses conditions de travail. Il suffit seulement que ses agissements, dès lors qu'ils ont été commis volontairement aient entraîné objectivement de telles conséquences..." (Arrêt précité pt. 135). C'est pourquoi le Tribunal conclut son long raisonnement en affirmant qu' "il convient de statuer sur le grief de harcèlement soulevé par la requérante, ce qui suppose d'examiner la réalité des différents agissements reprochés par celle-ci à sa hiérarchie et de déterminer si ces agissements... ont eu pour effet de porter

objectivement atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique de l'intéressée...» (ibidem pt. 147)"

Quoi qu'il en soit, l'objection du Directeur général du Centre est dépourvue de conséquences pratiques. En effet si une conduite est objectivement offensante, même si son auteur n'a pas la volonté précise d'offenser, par exemple parce qu'il n'est pas *compos sui*, est en proie à un *raptus* ou tout simplement manque de discernement, cette conduite doit faire l'objet de prévention et répression adéquates, conformément au devoir de protection qui ne souffre en aucun cas d'exceptions de ce genre, car elles le videraient de sa substance et seraient incompatibles avec sa raison d'être.

Les faits dont la requérante s'est plainte peuvent être divisés en trois périodes différentes. La première période est comprise entre septembre 1998 et septembre 2000. Les faits en question concernent - comme c'est souvent le cas dans les affaires de harcèlement - un usage impropre et manifestement illégal de la procédure d'appréciation. Les supérieurs de la requérante lui ont manifesté dans un premier temps leur satisfaction quant à ses performances, mais immédiatement après ont bloqué inopinément pendant plus d'un an les rapports d'appréciation. En 2001, lorsque le rapport fut enfin porté à l'attention de la requérante, il n'avait plus rien en commun avec celui qui lui avait été présenté oralement.

Une telle situation a engendré bien évidemment un très grand stress pour la requérante. Le problème ne fut résolu qu'en octobre 2001, à savoir trois ans après le premier entretien, grâce à l'intervention du Chef de section qui a désavoué le supérieur de la requérante et souligné en particulier la violation du principe élémentaire du contradictoire. L'appréciée n'a pas été mise en conditions de répondre - ni oralement ni par écrit - aux critiques malveillantes qui lui avaient été adressées par écrit. Toutefois, dans un autre écrit, le Chef de section souligne expressément que ces critiques étaient mal fondées. Si la question a été finalement résolue sur le plan administratif, il n'en demeure pas moins que le préjudice moral subi par la requérante n'a été ni reconnu ni dédommagé.

Certes, le rapport d'appréciation fut retiré et la requérante s'est vu offrir un contrat renouvelable de trois ans. Il n'en demeure pas moins cependant qu'elle n'a jamais reçu la moindre explication quant aux raisons pour lesquelles elle a subi un tel traitement. Il est donc normal qu'elle ait ressenti un sentiment d'injustice et d'insécurité qui l'a marquée profondément et ceci d'autant plus que ces faits se sont déroulés immédiatement après son engagement au Centre. Il est nécessaire de souligner qu'aucune mesure n'a été prise à l'égard du supérieur hiérarchique responsable de la mauvaise gestion de la procédure d'appréciation.

La deuxième série de faits s'échelonne entre 2008 et 2014. La requérante a fait valoir que son Chef hiérarchique ,LI , l'a empêchée de s'occuper des dossiers

qui lui avaient été confiés en l'excluant sans justification aucune de certaines réunions de travail et en se rendant responsable de rétention systématique d'informations à son détriment. En outre, le supérieur hiérarchique dont il s'agit a agressé à plusieurs occasions la requérante avec virulence devant les collègues et l'a dénigrée publiquement en son absence.

La requérante a été confrontée à l'inertie de la hiérarchie du Centre face à ces agissements pour une période de 5 ans environ.

C'est dans ce contexte que la requérante a adressé le 28 mars 2014 au Directeur général une première plainte pour harcèlement.

Après avoir chargé le Directeur de la recherche, EK, qui était le directeur responsable du Chef hiérarchique mis en cause d'effectuer une sorte d'enquête, le Directeur général rejeta la demande administrative de la requérante. Cette dernière s'étonna du choix de l'enquêteur, qui était le supérieur hiérarchique à la fois de LI et de la requérante et se trouvait dans une situation manifeste de conflit d'intérêts, pour la simple raison que la requérante mettait en cause, dans sa demande administrative, également sa responsabilité en tant que Directeur. Le rapport parvenait à la conclusion d'absence de harcèlement dans des termes lapidaires en se fondant sur une définition de harcèlement citée sans indication aucune de la source. Le Directeur général suivit les conclusions de EK : il reconnaissait les faits et reconnut notamment que le comportement de LI n'était pas celui que la requérante était en droit d'attendre de son supérieur. Toutefois, il rejeta la plainte pour une raison que l'on pourrait qualifier de « nominaliste » : il n'était pas prouvé que le Chef hiérarchique avait l'intention de harceler la requérante et donc, en l'absence de l'élément intentionnel, l'on ne pouvait pas définir son comportement en tant que harcèlement.

Le 7 juin 2014, la requérante introduisit une réclamation administrative qui fut rejetée le 25 juin 2014 avec la même argumentation. Toutefois cette décision contenait un élément nouveau. Le Directeur général proposait la conclusion d'un accord et la modification des tâches professionnelles de la requérante. Il était disposé à lui confier un projet très stimulant du point de vue scientifique (le projet « Ozone ») dans un autre cadre hiérarchique. Monsieur S.E. aurait été son nouveau supérieur direct. L'accord était destiné à être conclu entre la requérante et son Chef hiérarchique (M. L.I.). Cet accord était « *partagé* » (*shared*) - selon les termes utilisés dans le texte - avec le Directeur général du Centre et avec le Directeur de la recherche, EK. L'accord envisageait que le projet ait accès à des ressources « *additionnelles* ». La requérante accepta de souscrire à l'accord en raison de l'intérêt qu'elle portait à ce projet et avec l'espoir de retrouver une ambiance de travail sereine.

L'accord ne fut pas respecté notamment parce qu'aucune ressource ne fut allouée au projet Ozone. En outre, la composition du Comité directeur du projet - Comité qui revêt une importance névralgique pour la conception et mise en œuvre de tout projet scientifique - fut modifiée par EK-qui pourtant devait être

l'un des garants de l' « accord » sans la moindre consultation de la requérante. De surcroît, ce furent les comportements répétés de la part du nouveau Chef hiérarchique, S.E., comportements empreints d'hostilité et d'agressivité gratuites qui empêchèrent la requérante de s'atteler sereinement à ses tâches. S.E. essayait constamment de priver de substance le projet Ozone et détournait le travail de la requérante vers d'autres tâches. Toutes les fois où la requérante a fait valoir l'incompatibilité de ces instructions avec l'accord, S.E. a perdu le contrôle de soi-même. Ces épisodes de perte de contrôle et d'invectives furent au nombre de trois selon la requérante. Le Centre ne nie pas qu'ils se sont produits mais essaye de minimiser le comportement de S.E. tant en prétendant – sans fournir aucune précision à l'égard - que la requérante l'aurait provoqué, qu'en contestant à la baisse le nombre d'épisodes. Surtout S.E. se serait excusé : ce détail est décisif aux yeux du Centre.

L'argumentation la plus étonnante de la partie Défenderesse tout au long de la procédure contentieuse concerne la valeur juridique de l'accord précité. Le Directeur général est allé jusqu'à affirmer que l'accord liait uniquement ses signataires (la requérante et L.I.) et que, par rapport au Centre, il s'agissait d'une *res inter alios acta*. En d'autres termes le Directeur général a réagi comme s'il s'agissait d'un accord de caractère privé entre deux agents. Or l'objet de l'accord concernait l'organisation des fonctions de la requérante et avait donc des conséquences managériales et structurelles importantes. De surcroît, au sein du Centre, il y a un seul droit, le droit interne de l'Organisation qui présente la caractéristique d'un droit administratif. Il n'existe pas une sorte de « *droit privé* » grâce auquel les agents pourraient librement négocier l'organisation de leurs fonctions respectives en n'engageant simplement leur responsabilité personnelle. Il s'agit, partant, d'une thèse inédite dont l'on ne saurait même entrevoir le fondement.

En réalité, cet accord au moment de sa conclusion, était aux yeux tant du Directeur général que de la requérante un règlement amiable permettant à la requérante de ne pas continuer dans la voie contentieuse pour la raison fondamentale qu'elle avait reçu des assurances quant à son avenir professionnel.

Après avoir saisi la Médiatrice qui ne prit pas le temps de l'écouter, la requérante eut un entretien avec la Chef des ressources humaines. Malheureusement cet entretien ne fit pas l'objet d'un procès-verbal. Toutefois, le Président du Comité du personnel y était présent et était donc en mesure de témoigner. La Chef des Ressources humaines n'offrait aucune solution au conflit entre la requérante, d'une part et SE et le directeur EK, de l'autre. Elle se limita *sic et simpliciter* à suggérer à la requérante de quitter l'Organisation et lui proposa une indemnité qui était inférieure à celle à laquelle elle aurait pu prétendre sur la base des règles applicables. Il convient de souligner que l'on s'attendrait dans les affaires de harcèlement à ce que le ou la responsable des Ressources humaines joue un rôle à la fois dans l'identification des problèmes et dans la proposition de solutions viables aux conflits existants.

Le comportement hystérique de S.E. fut reconnu mais ne fit l'objet d'aucune poursuite ni réprimande. En revanche, la responsabilité de EK resta dans l'ombre. Or, non seulement il ne joua aucunement le rôle, qui était le sien, de garant de l'accord, mais au contraire, dans une première phase, il modifia unilatéralement certains aspects essentiels du Projet Ozone (en refusant l'allocation des ressources prévues par l'accord) et par la suite en bloqua la mise en œuvre. Par ailleurs il s'abstint de jouer son rôle hiérarchique de protection de la requérante par rapport à l'agressivité de SE et *isola de facto* la requérante au sein de la Direction.

Le traitement par la Commission de recours de cette affaire fut retardé inopinément par une demande de récusation du Président de la Commission de recours. Nous reviendrons *infra* sur cet aspect de la procédure, particulièrement complexe, qui a caractérisé ces contentieux.

Ici, il importe d'expliquer comment et pour quelle raison un troisième recours (CC III) est venu s'imbriquer dans cette procédure. Il faut savoir qu'en décembre 2016, la requérante atteignait l'âge de 60 ans. Le 26 février 2016, le Directeur de la recherche, EK, informa la requérante qu'il n'aurait pas recommandé à la Directrice générale l'extension de son contrat au-delà du 31 décembre 2016. Il soulignait de façon péremptoire une prétendue baisse significative du niveau de performance de la requérante au cours des dernières années. Pourtant cette thèse était démentie par les rapports d'appréciation jusque 2014 alors que le rapport de 2015 qui aurait dû être finalisé par le même Directeur de la recherche demeura inachevé pour des raisons jamais explicitées. Or, dans les Organisations internationales la finalisation des rapports d'appréciation relève des devoirs essentiels des supérieurs hiérarchiques. Il est étonnant que même en présence d'un contentieux sans précédents pour l'Organisation, le Directeur de la recherche n'ait pas ressenti le besoin de s'acquitter de cette tâche. A la base du troisième recours, il y a encore une fois une initiative de la part de EK.

La requérante s'adressa alors par écrit à la Directrice générale qui lui répondit le 21 mars 2016 pour l'informer de la non prolongation de son contrat, en faisant valoir sa propre interprétation des textes en vigueur au Centre relativement à la prolongation du contrat des agents ayant atteint 60 ans.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner dans le détail les dispositions en la matière contenues dans le Statut du personnel du Centre, la requérante soutenait, avec des arguments de poids que la Directrice générale n'avait tout simplement pas tenu compte des modifications législatives intervenues quelques années auparavant et qui avaient balayé le caractère purement discrétionnaire de la décision de renouvellement de contrats de cette catégorie d'agents. Aujourd'hui, selon la thèse de la requérante, les mêmes règles concernent tous les agents jusqu'à 65 ans sans qu'il y ait des différences en matière de garantie de leur emploi selon leurs tranches d'âge.

L'on peut affirmer que ce dossier tenait vraisemblablement à cœur à la Directrice générale et que celle-ci craignait une décision de la Commission de recours qui, si elle était favorable à la requérante, lui ôtait un pouvoir discrétionnaire auquel elle attribuait vraisemblablement une très grande importance.

La décision de réunir les deux recours (CC II et III), prise le jour même de la conclusion du règlement amiable, a été vraisemblablement l'une des raisons qui ont convaincu le Centre de chercher un terrain d'entente avec la requérante sur les deux recours.

L'absence de toute mention de cette problématique dans le contexte de la transaction, laisse donc les mains libres à la Directrice générale pour continuer dans sa politique de renouvellement des contrats des agents qui ont atteint les 60 ans d'âge selon les règles largement discrétionnaires qu'elle prétend être en vigueur.

La thèse soutenue par la requérante dans son troisième recours (CC III) se fondait sur la lettre de l'article 5.11 du règlement du personnel. Selon cette disposition, l'âge de la retraite est fixé « *normalement* » à 65 ans. La requérante en déduisait que la décision de ne pas renouveler son contrat au-delà de la limite de 60 ans était sujette à l'ensemble des limites qui touchaient les décisions de non renouvellement des contrats à durée déterminée. En revanche, le Centre se fondait sur l'article 5.5 des instructions d'application, selon lesquelles « *l'âge de la retraite* » est de 60 ans pour les agents relevant du régime de pension budgétisé et de 63 ans pour les affiliés du second régime de pension. Selon les instructions il s'agit d'une « *règle générale* ».

Or, l'âge de la retraite n'est autre chose que l'âge à partir duquel les agents peuvent prétendre à une retraite calculée sur le nombre d'années de services mais exemptes de pénalisation. Pour cette raison, la thèse du Centre selon laquelle le Directeur général jouit d'un très large pouvoir discrétionnaire s'agissant de prolonger un contrat au-delà de l'âge limite ne saurait pas prospérer. Par ailleurs, même à supposer que l'instruction d'application 5.5 puisse être interprétée dans le sens souhaité par le Centre, il n'en demeure pas moins que la disposition réglementaire précitée prévaut sur l'instruction d'application en raison du principe fondamental de la hiérarchie des normes.

Le Centre a également prétendu que son interprétation des textes était désormais érigée en pratique administrative. Or, la pratique administrative peut être en effet une source subordonnée du droit mais elle ne pourrait en aucun cas aller à l'encontre d'une disposition explicite du Règlement du personnel. De surcroît une telle pratique n'a pas fait l'objet d'une publicité adéquate au sein de l'Organisation. Voilà pourquoi cette thèse également ne saurait prospérer.

Comme nous l'avons remarqué plus haut, le règlement amiable ne prend pas position sur le contentieux de la prolongation du contrat. L'on peut donc estimer

que d'éventuels litiges pourraient surgir à l'avenir sur ces points. Nous reviendrons *infra* sur la position exprimée à cet égard par le Président de la Commission de recours du Centre.

Le Centre a adressé une demande de récusation à l'encontre du Président de la Commission de recours. Or, si le principe de la récusation d'un Juge par un requérant est admis par la jurisprudence internationale et si quelques exemples peuvent être cités à cet égard¹⁷, il n'en demeure pas moins qu'une Organisation internationale n'a jamais formulé une demande de récusation à l'égard d'un Juge.

La première question qu'on se pose est donc celle de savoir si les principes généraux du procès administratif international autorisent la récusation. La décision la plus explicite en la matière est le Jugement n°179 du 8 novembre 1971 du Tribunal administratif de l'Organisation du travail. Selon le Tribunal, « *en raison de son but, à savoir garantir les particuliers contre l'arbitraire, la règle s'applique dans les Organisations internationales même en l'absence de textes exprès* ». Selon cette disposition, il existe un principe général du droit qui autorise les requérants à formuler des demandes de récusation à l'encontre d'un Juge mais ces possibilités seraient limitées, en raison même de son but (« *garantir les particuliers contre l'arbitraire* ») au requérant. Cette possibilité, selon une interprétation stricte de cette jurisprudence, ne serait pas étendue aux Organisations internationales.

La Commission de recours a rendu une décision rejetant la récusation le 11 juillet 2016. Pour ce faire, la présidence a été prise par l'un des membres de la Commission et le collège a été intégré par deux membres suppléants. La Commission, ainsi composée, ne s'est pas penchée sur le problème évoqué ci-dessous a donc implicitement considéré que le droit de récusation appartient aussi aux Organisations Défenderesses. Il s'agit d'un cas qui, à notre connaissance, est unique et donc il s'agit d'un précédent dont il faudra à l'avenir tenir compte.

L'effet de la récusation a été, comme c'est normal dans pareil cas, d'ouvrir un procès dans le procès. Cependant, le procès concerne uniquement le Juge récusé (dans ce cas le Président) et ne s'étend d'aucune façon aux deux parties qui en sont restées complètement en dehors.

La décision prise à l'unanimité par la Commission de recours est allée dans le sens de l'absence de fondement des accusations sur lesquelles se fondait la demande de récusation. Quelles étaient ces accusations ? Le Centre a fait état d'un désaccord existant entre le Président et la Directrice générale sur la procédure de soumission des candidatures lors du renouvellement de la composition de la Commission de recours. Il a été facile pour la Commission de recours de constater que ces désaccords n'étaient en aucune façon liés aux

¹⁷ Cf. PELLET *op cit.* p. 30 - 33.

Affaires CC et n'étaient pas de nature à mettre en évidence une quelconque partialité du Président. L'autre accusation visait une prétendue manœuvre du Président qui aurait empêché le Centre de présenter son point de vue dans le contexte du recours CC II. Cette accusation était également dénuée de tout fondement.

La procédure de récusation a donc provoqué un retard de plusieurs mois dans l'instruction des deux requêtes. Lorsque la Commission de recours s'est réunie le 4 octobre 2016, elle a vraisemblablement ressenti le besoin de trancher la question juridique relative au renouvellement de contrat avant la date d'expiration de ce dernier. Le Centre s'était fermement opposé à ce que ces deux recours soient réunis. La décision de la Commission allant dans le sens contraire, le souhait du Centre a vraisemblablement contribué à accélérer la disponibilité du Centre quant à la conclusion d'un règlement amiable.

Le compte rendu de ces deux affaires ne serait pas complet sans une référence au courrier que le Président sortant de la Commission de recours adressa à la Directrice générale du Centre le 14 novembre 2016. Dans ce courrier, le Président s'est d'abord exprimé sur la demande de récusation qui l'avait frappé. L'on peut notamment y lire: « *il est évident que la vraie raison d'être de cette demande extravagante et abusive résidait dans l'indépendance et l'autonomie totales dans lesquelles j'exerçais mes fonctions de Président* ». Sur ce plan le Président a déploré en même temps que la Commission ait perdu « *des mois précieux de travail* », et qu'elle n'ait pas pu se pencher sur les deux recours jusqu'à la décision de rejet de la demande de récusation, en provoquant ainsi « *des frais injustifiés qui peuvent être évalués grosso modo à 40.000€* ».

En ce qui concerne le règlement amiable, le Président a pris note de son objet, à savoir d'une part le harcèlement et de l'autre la compensation à la requérante pour la décision de ne pas prolonger son contrat. À cet égard, le Président s'exprime comme suit : « *Cette décision est, à mon avis, illégale.* ».

Le Président du Conseil du Centre adressa au Président sortant une réponse en date du 8 décembre 2016. Il notait que la demande de récusation avait été rejetée en tant que manifestation mal fondée et non pas en tant qu'« *abusive* ». Pour ce qui est du règlement amiable, il se limitait à noter qu'il avait été atteint par les parties sur la base d'une proposition émanant du Président lui-même.

Les péripéties qu'ont connues les deux recours doivent être mises en rapport avec un certain manque de familiarité de l'Organisation Défenderesse, le Centre météo, avec les procédures contentieuses. En effet, la Commission de recours avait été inactive pendant trois lustres environ. Les réactions du Centre aux accusations portées par la requérante en matière de harcèlement se sont manifestées sur un plan purement procédural. Le Centre a évité de répondre sur le fond et s'est limité à formuler une série d'exceptions d'irrecevabilité à l'encontre des demandes et actions de la requérante. En ce qui concerne le

fond, le Centre n'a pas nié les faits dont la requérante s'est plainte et qui concernent plusieurs de ses managers et plusieurs périodes de sa carrière. La défense de l'Organisation a surtout consisté dans le fait de prétendre que la notion du harcèlement doit impliquer une volonté expresse de « nuire », à savoir de harceler, dans le chef des managers mis en cause. Nous nous sommes déjà exprimés sur cette notion et, en fin de compte, sur l'inanité d'une telle défense pour la simple raison que le devoir de protection de l'Organisation - quelle que soit la qualification des actes nuisibles - demeure invariable.

L'action en récusation du Président doit être mise en relation non seulement avec une certaine « nervosité » mais également avec un pouvoir de la Directrice générale du Centre qui constitue un *unicum* dans le droit des Organisations internationales: à savoir, c'est le Directeur général du Centre qui propose au Conseil les membres titulaires et suppléants de la Commission de recours. La Directrice du Centre a réagi à l'introduction de requêtes aux premières décisions de la Commission de recours en excluant tous les membres de l'époque de la liste qu'elle a proposé au Conseil. D'où le désaccord avec le Président et la réaction de ce dernier. Certes l'Organisation, de petite taille et dotée de compétences scientifiques et techniques, s'est penchée sur ces dernières plutôt que sur les problèmes de l'administration de la justice. En quelque sorte, les délégués du Conseil se sont toujours contentés de ratifier les propositions que leur a faites le Directeur général, d'autant plus que le Conseil n'est pas un Organe permanent mais qu'il s'est réuni en « session » au cours desquels c'est bien le programme qui requiert toute son attention.

En conclusion, le règlement amiable est le fruit d'un concours de circonstances. Néanmoins la reconnaissance de la part du Centre du tort qu'elle a fait subir à la requérante est significatif et constitue un précédent intéressant en matière de harcèlement moral tout au moins dans le contexte des Organisation Coordinées.

4. Conclusions

Une première conclusion saute aux yeux. Elle ne surprendra pas tous ceux qui connaissent un tant soit peu le phénomène du harcèlement moral. Il s'agit du besoin psychologique impérieux de toute victime de harcèlement de voir reconnue sa souffrance et le mal qui lui a été fait. Voilà pourquoi toutes les tentatives de dissuader Madame AA par la concession de sommes d'argent au lieu et à la place d'un recours devant un Tribunal (tentative effectuée d'abord par le Secrétaire général et ensuite par le CCM) étaient vouées à l'échec. Madame AA a obtenu la reconnaissance par un jugement ayant autorité de chose jugée la réalité du harcèlement subi. Elle a pu, à la suite de ce jugement, reconstruire sa vie autour d'un projet professionnel autre que celui de fonctionnaire international. L'Organisation a assumé une attitude « jusqu'au-boutiste » et a été finalement condamnée par le Tribunal qui a reconnu le harcèlement et critiqué sans mâcher ses mots l'attitude de l'Organisation. Le CEPMMT dans l'affaire CC n'a jamais nié les faits mais uniquement la qualification des faits en tant que

harcèlement moral. Il a cru pouvoir jouer d'astuce et est allé jusqu'à récuser le Président de la Commission de recours lorsqu'elle a cru apercevoir, sans doute erronément, une prétendue sympathie de la part de ce dernier à l'égard des thèses de la requérante. Mais à la fin, désormais à la veille de l'audience, le CEPMMT a conclu à un règlement amiable dans lequel il a reconnu le « *harcèlement moral* » sans toutefois utiliser cette terminologie. La requérante a accepté le règlement vraisemblablement parce qu'elle était intimement convaincue que le 1^{er} paragraphe dudit règlement (voir *supra*) impliquait la reconnaissance de ses souffrances et du tort moral qui lui a été infligé.

Il convient de souligner que dans l'audience prévue pour le 4 octobre 2016 (jour suivant la conclusion du règlement amiable), la requérante avait obtenu la convocation d'un certain nombre de témoins, dont des anciens agents du CEPMMT. Comme on l'a vu dans le Jugement n°81 de l'OCDE, ces témoignages peuvent revêtir un rôle décisif dans la résolution du litige en matière de harcèlement moral. Il faut reconnaître, par souci de réalisme, qu'il n'est pas aisé d'obtenir des témoignages francs, directs et sans aucune réticence de la part de fonctionnaires de l'Organisation en activité. Cela est vrai notamment pour les fonctionnaires qui seraient titulaires d'un contrat à durée déterminée. La peur des rétorsions est humaine et constitue sans aucun doute un frein au franc parler des fonctionnaires en service. En revanche, ceux qui n'ont plus rien à perdre, parce qu'ils se trouvent déjà en dehors de l'Organisation pourront ouvrir leur cœurs (comme c'était le cas du témoin BB dans l'affaire n°81 de l'OCDE) devant le Tribunal et répondre de façon détaillée aux questions qui leur sont posées par les Juges et par les parties. Il s'agit là d'un effet « collatéral » de la précarité croissante de la fonction publique internationale.

Une autre considération concerne le fait que le CEPMMT ne prévoyait aucune procédure informelle¹⁸ avant le dépôt de la réclamation administrative et par la suite, en cas de rejet de la saisine du Tribunal. En revanche, l'OCDE prévoit une procédure informelle, à savoir les contacts avec un certain nombre de personnes et d'Institutions dont la liste figure au paragraphe 14 de l'Annexe XX précité (les conseillères sociales; les médecins de l'Organisation; les conseillers en ressources humaines; les médiateurs de l'OCDE; l'Association du personnel) et l'organisation d'une enquête « si nécessaire ». La requérante avait demandé qu'un enquêteur extérieur soit désigné ; l'Organisation a accédé à ce souhait. Le rapport de l'enquêteur extérieur - enquêteur dont l'autorité morale était indiscutable - a été une pièce décisive et sur laquelle s'est fondé le jugement du Tribunal.

Au CEPMMT, aucun texte ne prévoyait ni une procédure informelle ni l'organisation d'une enquête. Cependant le Directeur général du Centre a décidé spontanément de confier une enquête à une collaboratrice extérieure de l'Organisation. La requérante a contesté l'indépendance de l'Enquêtrice et a

¹⁸ Parmi Les Organisations Coordonnées, seuls le CEPMMT et l'UMETSAT ne prévoient pas la possibilité de la consultation d'un Organe paritaire chargé d'examiner la réclamation administrative.

relevé l'existence d'un conflit d'intérêts. L'Enquêtrice est parvenue à la conclusion que la requérante n'a souffert d'aucune sorte de harcèlement. Cependant le rapport d'enquête n'a pas été utilisé dans la procédure devant la Commission de recours et finalement le règlement amiable constitue un désaveu de la part de l'Organisation elle-même des conclusions de l'Enquêtrice.

L'on peut donc tirer un enseignement qui consisterait à dire que dans l'intérêt objectif des deux parties, il est opportun que dans des cas complexes, une enquête soit menée par une personnalité extérieure à l'Organisation. Toutefois, le plus grand soin doit être mis dans le choix de cette personnalité. D'une part, ses compétences professionnelles ne doivent pas être mises en doute. De l'autre, il est indispensable qu'il n'existe aucun conflit d'intérêt - ni potentiel ni actuel - entre la fonction d'enquêteur et les relations que ce dernier entretient par ailleurs, avec l'Organisation. Il faut ajouter que l'attitude de l'OCDE consistant à ne pas tenir compte des conclusions de l'enquête, voire à rabaisser le rapport, est apparue forcément au Tribunal comme révélatrice d'un parti pris censurable.

Les deux cas illustrent deux façons différentes de résoudre un conflit en matière de harcèlement moral. Un jugement laisse pour ainsi dire un signe indélébile et permet d'enrichir le patrimoine juridique de l'Organisation et plus généralement du droit de la fonction publique internationale. Cependant s'il ne devait pas être suivi d'effet concret, il laisse un goût amer d'impunité qui peut être une source d'amertume et de démotivation pour les agents de l'Organisation. En revanche, le règlement amiable a un effet plus limité. Mais il faut encore une fois souligner la singularité du règlement dans l'affaire CC, à savoir l'absence de toute clause de confidentialité. Dans ces conditions le règlement peut être rendu public et cette publicité peut avoir des conséquences, notamment au sein de l'Organisation concernée, très similaires à celles d'un jugement. En particulier, dans ce règlement, l'importance de la somme que l'Organisation a accordée à titre de réparation à Madame CC est susceptible d'évoquer l'existence d'un tort moral. Un grand nombre de règlements amiables est conclu dans le cadre de l'Union Européenne mais la clause de confidentialité ne permet pas au public d'en prendre connaissance. Dans ce cas il faut saluer l'ouverture d'esprit dont a fait preuve le CEPMMT. En effet, c'est dans la transparence qu'on combat le plus efficacement possible toutes les formes de harcèlement moral.

Certes, il n'appartient pas aux juristes que nous sommes de répondre à la question de savoir si les coupables ont été poursuivis ou inquiétés que ce soit à l'OCDE ou au CEPMMT. Néanmoins, dans un sujet sensible comme celui du harcèlement, ces suites éventuelles revêtent une valeur d'exemple. Les Organisations internationales perdraient leur crédibilité si elles ne mettaient pas tout en œuvre pour respecter les normes qu'elles se sont données en réprimant les manifestations de harcèlement, notamment lorsqu'elles sont graves et se sont prolongées dans le temps, comme dans les deux exemples étudiés dans le présent article. Pour ce qui est de l'OCDE, la taille de l'Organisation et l'anonymat décidé par le Tribunal administratif, tant pour ce qui concerne la

victime que pour la fonctionnaire responsable du harcèlement, rendent difficile toute recherche à l'égard des suites que l'Organisation a réservées à ce jugement au-delà de son exécution pure et simple. En revanche, le CEPMMT est une petite Organisation et l'identité de la requérante est connue, tout comme celle de ses supérieurs hiérarchiques concernés. Les agents peuvent aisément vérifier si, et dans quelle mesure, l'Organisation a tiré les conséquences qui s'imposaient des graves dysfonctionnements dont elle-même a reconnu la réalité.

Dans le panorama de la jurisprudence des Organisations internationales et notamment des six Organisations Coordonnées, les deux affaires que nous avons présenté dans l'analyse ci-dessus revêtent une signification toute particulière dans la mesure où elles indiquent qu'un individu peut, même en luttant tout seul contre une Organisation qui rejette ses demandes et réfute ses arguments, parvenir avec ténacité à obtenir la reconnaissance du tort moral subi. Or, cette reconnaissance est le but essentiel que poursuivent les victimes d'actes de harcèlement moral. Il convient d'ajouter, en guise de conclusion, que dans les deux cas, les Représentants du personnel (Association du personnel du OCDE et Comité du personnel du CEPMMT) ont soutenu moralement et financièrement les requérantes. En effet, le combat pour l'éradication de toute forme de harcèlement rejoint de toute évidence les intérêts du personnel et satisfait en même temps les intérêts bien compris de l'Organisation internationale concernée. C'est l'Organisation qui a édicté les textes normatifs relatifs à la prévention et à la répression du harcèlement. Elle devrait donc se réjouir de l'application de la législation abstraite au cas concret. Et bien évidemment l'Organisation a l'obligation morale de tirer les conséquences qui s'imposent sur le plan tout au moins de la structure hiérarchique interne - sinon sur le plan disciplinaire - afin d'éviter une répétition de comportements donnant lieu à des souffrances. Nous serions heureux de conclure que tel a été le cas à la suite des deux affaires complexes que nous venons d'examiner. Nous ne disposons, hélas, d'aucune indication concrète qui nous permette de terminer notre examen sur une note optimiste à cet égard.

Gaia GIAPPICHELLI