CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours Nº 593/2018
(Luca SCHIO c/ Gouverneur
de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe)

Le Tribunal Administratif, composé de :

Mme Nina VAJIĆ, Présidente,
Mme Françoise TULKENS,
M. Christos VASSILOPOULOS, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,
Mme Eva HUBALKOVA, Greffière Suppléante,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. Le requérant, M. Luca Schio, a introduit son recours le 7 août 2018. Le 3 septembre 2018, ce recours a été enregistré sous le N° 593/2018. Les moyens du recours étaient annexés au formulaire de recours.

2. Le 2 octobre 2018, le Gouverneur a fait parvenir ses observations sur le recours.

3. Le 10 décembre 2018, le requérant a soumis un mémoire en réplique.

4. L'audience publique a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif, à Strasbourg, le 23 janvier 2019. Le requérant était représenté par Me Philippe Tessier, avocat à Paris, assisté de M. Giovanni M. Palmieri, conseil en droit de la fonction publique internationale, tandis que le Gouverneur était représenté par Me David Jonin, avocat à Paris, assisté de M. Jan De Bel, Directeur de la Direction des Affaires juridiques de la Banque, ainsi que de M. Andrea Buccomino et Mme Laura Guiard, tous les deux agents de la même Direction.

5. A la fin de l'audience, les parties ont remis au Tribunal des documents.

6. Par la suite, le 24 janvier 2019, le conseil du requérant a fait parvenir des documents qui lui avaient été demandés par le Tribunal et le Gouverneur en a été informé.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est un agent de la Banque de développement du Conseil de l'Europe avec un contrat à durée indéterminée depuis 1992. Il a le grade A5 et, au moment des faits litigieux, il était, depuis 2014, le Directeur du Département de la coopération européenne et de la stratégie qui fait partie de la Direction de coopération européenne et de la stratégie.

8. Devant le Tribunal, le requérant se plaint de l'appréciation qui lui a été faite pour l'année 2017 ainsi que de harcèlement moral.

9. Au sujet du premier grief, le requérant met en exergue que, pendant les années calendaires précédentes, il avait reçu de bonnes appréciations. De son côté, le Gouverneur tempère cette affirmation.

10. En ce qui concerne l'exercice pour 2017, le requérant eut deux entretiens avec son supérieur hiérarchique, les 1er et 13 (16 selon le requérant) février 2018, qui furent entrecoupés d'un échange de messages électroniques. Le requérant se plaignant devant le Tribunal de la courte durée du second entretien, le Gouverneur affirme que celui-ci aurait été écourté par le requérant de son propre gré.

11. Le requérant ayant saisi le Médiateur de la Banque, les 21 mars et 12 avril 2018, des entretiens eurent lieu entre le Médiateur, le requérant et l'appréciateur.

12. Devant le Tribunal, le Gouverneur a indiqué que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, il n'y a pas eu de rapport final du Médiateur sur le cas du requérant.

13. Pendant cette période, le requérant fut absent du travail pour cause de maladie. Après un premier arrêt de travail prescrit le 20 décembre 2017, le requérant resta absent jusqu'au 9 avril 2018 bien qu'il y eut quelques brefs retours au travail.

14. Le 13 avril 2018, le requérant reçut la notification de la version finale de l'appréciation. Le formulaire avait la notation finale d'un niveau de performance insatisfaisante (note « D »). De ce fait, conformément à la règlementation en vigueur à la Banque, il fut privé du versement de son bonus annuel et il en fut informé le 27 avril 2018.

15. Le formulaire d'appréciation n'était signé électroniquement que par le supérieur hiérarchique (n+1) du requérant sans qu'il y ait la signature du supérieur hiérarchique de celui-ci (n+2) qui, en l'espèce, était le Gouverneur lui-même.

16. En ce qui concerne le grief visant le harcèlement moral, le requérant et le Gouverneur soumettent au Tribunal des faits qu'il n'est pas nécessaire de détailler ici. Il suffit de rappeler que le requérant contacta une première fois la Directrice du contrôle de la conformité le 15 mars 2015. Il la saisit par la suite selon la procédure informelle, à trois reprises (5 avril et 15 septembre 2016 et le 2 février 2018), au sujet de sa situation personnelle et du comportement de son supérieur hiérarchique direct.

17. D'après une déclaration de la Directrice du contrôle de la conformité rédigée le 28 septembre 2018 pour les besoins du présent recours, il apparaît que celle-ci « a conclu, au vu des éléments présentés, que la situation [du requérant] ne pouvait donc pas être qualifiée de harcèlement moral ». La Directrice du contrôle de la conformité a également précisé que le requérant n'avait pas souhaité introduire de signalement formel aux termes de la procédure prévue à l'article 4 de l'arrêté n° 02/2015 (paragraphe 29-32 ci-dessous).

18. Le 11 mai 2018, le requérant saisit le Gouverneur d'une réclamation administrative par l'intermédiaire d'un courrier de son conseil (article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel applicable aux agents de la Banque qui intègre les articles du Statut des agents du Conseil de l'Europe et les décisions spécifiques du Conseil d'administration de la Banque).

19. Après avoir développé des arguments visant à prouver que son supérieur hiérarchique se serait emparé de certaines de ses fonctions et aurait fait obstacle à l'exercice des fonctions restantes, le requérant affirma que l'appréciation de 2017 concluait ce « processus de dégradation permanente ». Le requérant soutint que l'appréciation était « irrégulière car, outre le fait qu'elle se fond[ait] sur des motifs inexacts, elle [était] constitutive d'une sanction déguisée ».

20. Le 8 juin 2018, le Gouverneur rejeta la réclamation administrative car il estima que celle-ci n'était pas fondée.

21. Dans sa réponse, le Gouverneur se pencha sur l'appréciation contestée, ainsi que sur l'absence de prime, et il nota :

> « Tout d'abord, après analyse de votre dossier d'appréciation, la Banque confirme que le rapport d'appréciation n'est entaché d'aucune irrégularité, formelle ou substantielle, le niveau d'appréciation (« *Partially unsatisfactory performance* ») vous ayant été attribué régulièrement par l'appréciateur.
>
> Conformément aux règles applicables à la [Banque] (Article 22 du Statut du Personnel, Arrêtés n°02/2016 et n° 03/2016), l'appréciateur a effectué un bilan objectif de vos performances au cours de la période de référence (2017). »

Par la suite, la réponse du Gouverneur porta sur le pouvoir d'appréciation de l'appréciateur, sur les motifs de l'appréciation et continua avec des commentaires sur des faits soulevés par le requérant. Le Gouverneur termina sa décision en affirmant :

> « Finalement, votre réclamation administrative doit être rejetée pour les considérations suivantes :

a) L'examen de votre rapport d'appréciation révèle qu'il a été établi conformément aux règles procédurales, ne contient ni d'erreur sur le fond et ni de contradictions. L'appréciation est basée sur une analyse objective de vos performances au cours de l'année 2017.
b) Les agissements décrits ne constituent pas de sanction disciplinaire déguisée et ne peuvent pas être qualifiés de harcèlement. »

22. Le 7 août 2018, le requérant a introduit le présent recours.

23. Lors de l'audience, les parties ont informé le Tribunal que, désormais, le requérant travaille dans une autre Direction de la Banque avec d'autres fonctions, ce qu'il a accepté.

II. LE DROIT PERTINENT

A. Appréciation et système de primes

24. A la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, la matière de l'appréciation, telle que pertinente en l'espèce, est régie actuellement par l'arrêté du Gouverneur n° 02/2016 du 23 novembre 2016 sur l'appréciation des agents.

25. L'article 1 concerne l'introduction générale. Il est ainsi libellé :

« 1. Cet arrêté établit les conditions dans lesquelles les agents (appréciés) sont appréciés.

2. Le processus d'appréciation doit correspondre à un dialogue entre les agents et leurs appréciateurs et supérieurs hiérarchiques. Le processus d'appréciation de l'agent consiste en un entretien de performance (voir Partie II de cet arrêté) et un entretien de développement (voir Partie III de cet arrêté).

(…)

4. Tout au long de la période de référence, il appartient à l'appréciateur d'apporter une aide managériale pour que l'agent atteigne ses objectifs. Il appartient à l'agent qui est apprécié (l'apprécié(e)) d'informer l'appréciateur de toute difficulté qu'il pourrait rencontrer (ou raisonnablement prévoir) pour atteindre ses objectifs.

5. Les appréciateurs doivent tenir informés régulièrement les agents (appréciés), tant dans les domaines où ils réussissent bien que dans les domaines où ils peuvent encore progresser, pendant la période de référence. Ils doivent s'efforcer d'aider les agents (appréciés) à atteindre leurs objectifs. Il appartient, en revanche, aux appréciés d'effectuer les tâches et responsabilités répondant au mieux aux exigences requises et de s'efforcer de réagir positivement aux observations faites. Ainsi, les appréciés doivent s'efforcer de reconnaître les domaines dans lesquels ils peuvent s'améliorer et de prendre les mesures nécessaires pour rectifier la situation, le cas échéant.

6. Une unité administrative principale est une unité dirigée par un agent reportant directement au Gouverneur. Les Responsables d'unités administratives principales assurent le bon fonctionnement du système d'appréciation ainsi que son application cohérente et harmonieuse au sein de leur unité respective. Les Responsables d'unité administrative principale conduisent le processus d'appréciation dans un délai convenable conformément au calendrier établi par la Direction chargée des Ressources Humaines. Tout manquement à l'achèvement à temps du processus d'appréciation sera signalé au Gouverneur et peut avoir un impact sur leurs propres appréciations. »

26. L'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'arrêté n° 2/2016 est ainsi libellé :

« Article 4 - Aspects communs aux entretiens de performance et de développement

1. La(les) date(s) des entretiens de performance et de développement doit(vent) être convenue(s) entre l'appréciateur (n+1) et l'apprécié, autant que possible, en conformité avec le processus et le calendrier annuel fixés par la Direction chargée des Ressources Humaines.

(…)

3. L'apprécié doit signer ou valider électroniquement le(s) formulaire(s) d'entretien(s) de performance et de développement après avoir inclus, le cas échéant, ses observations dans le(s) formulaire(s), et retourné le(s) formulaire(s) à l'appréciateur (n+1) dans les cinq jours ouvrables suivant la réception. L'appréciateur (n+1) doit signer ou valider électroniquement le(s) formulaire(s) et le supérieur hiérarchique de l'appréciateur (n+2) doit signer ou valider électroniquement le(s) formulaire(s). »

27. A la différence de ce qui se passe au Conseil de l'Europe, aucune indication spéciale n'est donnée lorsque le n+1 est le Responsable d'une unité administrative principale qui, de ce fait, reporte directement au Gouverneur. En effet, au Conseil de l'Europe, l'arrêté du Secrétaire Général n° 1356 du 12 mars 2014 sur l'appréciation précise, à son article 8, que :

« 3. Le rapport d'appréciation est contresigné par l'appréciateur/trice de l'appréciateur/trice (n+2). Lorsque l'appréciateur/trice (n+1) est le/la Chef d'une grande entité administrative, le rapport d'appréciation n'est contresigné par le/la Secrétaire Général/e, ou le/la Secrétaire Général/e Adjoint/e, que si l'apprécié/e en fait la demande.

4. S'il/elle ne souscrit pas au contenu de l'appréciation formulée par l'appréciateur/trice (n+1), l'apprécié/e peut demander un entretien au/à l'appréciateur/trice de l'appréciateur/trice (n+2). L'apprécié/e doit en informer son appréciateur/trice (n+1). »

28. L'article 13 de l'arrêté du Gouverneur n° 2/2016 du 23 novembre 2016 met en place une procédure à suivre pour le cas où il y a une divergence d'opinion concernant la performance. Celle-ci prévoit que, *in fine*, l'apprécié peut demander un entretien avec le n+2. Aussi, à la différence de ce qui se passe au Conseil de l'Europe, il n'est pas prévu à la Banque que de tierces personnes participent aux entretiens entre apprécié et n+1.

29. Le système de primes tel que pertinent en l'espèce est régi par l'arrêté du Gouverneur n° 03/2016 du 23 novembre 2016.

Aux termes de l'article 3, paragraphe 5 :

« A chaque niveau d'entretien de performance est affecté un pourcentage de prime. »

Selon le paragraphe 7 du même article :

« Les niveaux d'entretien de performance « performance partiellement insatisfaisante » et « performance insatisfaisante », tels que définis à l'article 8, paragraphe 1, de l'arrêté n° 02/2016 sur l'appréciation des agents, correspondent à une prime de zéro pourcent. »

B. Harcèlement moral

30. La matière du harcèlement est régie par l'arrêté du Gouverneur n°02/2015 du 18 mai 2015 relatif à la protection de la dignité au travail. L'article 2 interdit toute forme de harcèlement sexuel ou moral et en donne la définition. L'article 4 établit que la Directrice du contrôle de la conformité a la responsabilité de minimiser les risques de non-respect de cet arrêté. Elle encourage principalement la résolution informelle des plaintes et, si nécessaire, mène une enquête.

31. L'arrêté prévoit deux procédures : une informelle et une formelle.

32. La procédure informelle vise à offrir la possibilité de traiter une plainte de manière ouverte et non conflictuelle. Au cours de cette procédure, la Directrice du contrôle de la conformité peut adresser une demande d'aide et d'avis au Médiateur de la Banque.

33. Si la procédure informelle n'a pas été jugée appropriée ou n'a pas abouti à une solution, en dépit de la volonté manifestée par le plaignant, la Directrice du contrôle de la conformité « devra ouvrir une enquête » qui se conclut avec la remise d'un rapport au Gouverneur.

C. Médiation

34. Au sein de la Banque, la médiation est régie par l'arrêté du Gouverneur n° 01/2011 du 4 octobre 2011. Aux termes de l'article 3 de cet arrêté, le Médiateur présente aux personnes concernées une proposition de solution amiable. Lorsqu'il constate qu'aucune solution satisfaisante n'a pu être apportée dans un délai raisonnable, il en informe les personnes directement concernées et le Gouverneur, en indiquant les raisons qui ont fait obstacle au règlement du cas.

35. Conformément à l'article 6 de l'arrêté, le Médiateur présente au Gouverneur deux fois par an un rapport d'avancement dans lequel il indique les cas qui lui ont été soumis et qu'il a déclaré recevables. Il présente chaque année un rapport de synthèse dans lequel il résume le nombre et la nature des problèmes qui lui ont été soumis.

EN DROIT

36. Le requérant demande l'annulation des décisions du Gouverneur des 13 avril 2018 (formulaire d'appréciation) et 8 juin 2018 (rejet de sa réclamation administrative). Il demande également le versement de la somme de 10 000 euros à titre de dommages-intérêts pour le préjudice moral subi du fait du harcèlement moral enduré et de la dégradation de sa situation professionnelle, qui en a découlé. Le requérant demande enfin le remboursement des frais de procédure qu'il chiffre à 8 000 euros.

37. Le Gouverneur invite le Tribunal à déclarer le recours irrecevable et à le rejeter. En ce qui concerne les frais, il s'en remet à la sagesse du Tribunal.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. Le requérant

38. Dans les moyens de recours rédigés lors du dépôt du recours (paragraphe 1 ci-dessus), le requérant soutient que la décision litigieuse de l'appréciation doit être examinée sous l'angle de la forme et du fond et, pour cela, il articule toute une série d'arguments. Dans ce contexte, le requérant développe aussi des arguments qui se rapportent au harcèlement moral.

39. Dans son mémoire en réponse (paragraphe 3 ci-dessus), lorsqu'il se penche sur la question de la forme de l'appréciation, le requérant développe un nouvel argument qu'il n'avait évoqué ni dans ses moyens de recours ni dans la réclamation administrative (paragraphe 18 ci-dessus) et qui vise l'absence de signature du rapport d'appréciation par le Gouverneur en sa qualité d'appréciateur (n+2) du supérieur hiérarchique (n+1).

1) Procédure d'appréciation

a) Arguments visant la forme

40. Dans ses moyens de recours, le requérant soumet plusieurs arguments.

41. En premier lieu, la finalisation de l'appréciation n'aurait pas été faite dans le délai donné par la Direction des Ressources humaines. Selon lui, le Gouverneur n'aurait pas prouvé qu'il avait fait tout son possible pour respecter les délais.

42. Le Gouverneur ayant excipé dans son mémoire l'irrecevabilité de cet argument (paragraphes 2 ci-dessus et 55-56 ci-dessous), dans son mémoire en réponse le requérant indique que les arguments qu'il a développés au sujet de la recevabilité du grief portant sur l'article 4, paragraphe 3, de l'arrêté n° 02/2016 (paragraphe 26 ci-dessous) s'appliquent ici, *mutatis mutandis*.

43. Le requérant affirme aussi que le premier projet d'appréciation et le projet final lui furent remis à l'issue de très courtes réunions et, en ce qui concerne le projet final, sans tenir compte de ses commentaires. En outre, il soutient que l'évaluation ne respecterait pas les principes de base énoncés dans le document « Comment mener un entretien d'appréciation de performance ? Méthodes et cas pratiques » qui fait référence, en particulier, au devoir de l'appréciateur de garantir tout au long de l'année un feedback régulier et constant, ce qui n'aurait pas été le cas en l'espèce.

44. Ensuite, dans ses observations en réponse au mémoire du Gouverneur, le requérant fait valoir pour la première fois qu'en plus du non-respect des délais, il y aurait eu une irrégularité substantielle tirée d'un non-respect de l'article 4, paragraphe 3, de l'arrêté du Gouverneur n° 02/2016 sur l'appréciation des agents (paragraphe 25 ci-dessus) dans la mesure où le supérieur hiérarchique (n+2) – à savoir, le Gouverneur – de l'appréciateur (n+1) n'a ni signé ni validé électroniquement le formulaire d'appréciation.

D'après le requérant, cette omission du Gouverneur – qui a adopté lui-même l'arrêté n° 02/2016 –, « peut à juste titre faire valoir de surcroît la violation du principe général de droit qu'énonce la maxime latine '*legem patere quam ipse fecisti*' ». Le requérant ajoute que la jurisprudence internationale n'hésite pas à annuler les appréciations qui ne sont pas signées par deux appréciateurs et la doctrine met en exergue que le document d'appréciation doit être complet.

45. Dans lesdites observations en réponse, le requérant se penche également sur la recevabilité de ce grief et soutient qu'il serait recevable selon la jurisprudence du Tribunal (TACE, recours n°294/2002 – Marchenkov c/ Secrétaire Général, sentence du 28 mars 2003, paragraphes 18-20, qui portent sur la recevabilité de griefs soulevés au stade du dépôt du premier document devant le Tribunal, à savoir le mémoire ampliatif). Le requérant ajoute que, au demeurant, le Gouverneur s'est prononcé à deux reprises sur la conformité de la procédure aux règles applicables : dans sa décision de rejet de la réclamation administrative et dans son mémoire devant le Tribunal.

46. A l'audience, le requérant a ajouté que, de toute manière, le Tribunal pourrait se prononcer sur le grief car il s'agit d'un vice que le Tribunal peut relever d'office si aucune des parties ne le soulève.

b) Arguments visant le bien-fondé de l'appréciation

47. Quant aux griefs visant le bien-fondé de la procédure d'appréciation, le requérant ne conteste pas que son supérieur hiérarchique ait le pouvoir de porter sur lui une appréciation ; cependant, ce pouvoir s'exerce avec des limites. Dès lors, le requérant développe des arguments concernant le manque d'objectivité, les carences de la procédure contradictoire, le parti pris et le détournement de la procédure.

48. Le requérant ajoute que l'appréciation litigieuse ne ferait que constituer la dernière étape d'un processus de harcèlement moral caractérisé au cours duquel il aurait été progressivement dépouillé de ses fonctions et responsabilités au profit de son supérieur lui-même et d'autres collaborateurs de ce dernier. Le requérant affirme en outre que l'appréciation litigieuse constituerait une sanction déguisée prise à son encontre parce qu'il avait fait part de son avis personnel au sujet du recrutement d'une personne qui devait être collaborateur direct du requérant et qui aurait été contraire aux standards et procédures en vigueur à la Banque.

2) *Harcèlement moral*

49. Au sujet du moyen visant le harcèlement moral, le requérant affirme que les différentes brimades ayant culminé en une appréciation négative constitueraient une manifestation de harcèlement moral qui est expressément prohibé par l'arrêté n° 02/2015 (paragraphe 29 ci-dessus).

50. Afin d'appuyer son grief, le requérant évoque ces différentes brimades. Deux d'entre elles étaient en relation avec l'arrivée de son nouveau supérieur hiérarchique, en mars 2015, et étaient de peu antérieures à celle-ci. Elles concernaient sa « démission » – que, pour sa part, le

Gouverneur qualifie de remplacement à l'expiration du mandat – des fonctions de président du Comité d'Hygiène et de Sécurité de la Banque intervenue en février 2015, ainsi que le déménagement de son bureau sans en être informé et en son absence.

51. Quant aux brimades postérieures à la prise de fonctions de son supérieur hiérarchique, le requérant met en exergue les différentes oppositions qu'il a eues avec ce dernier et affirme que son supérieur hiérarchique se serait attribué des fonctions qui étaient les siennes sans véritable justification. Pour étayer cette doléance, le requérant déploie une série de faits visant son activité professionnelle lors de réunions intergouvernementales.

52. Enfin, le requérant met ces brimades aussi à la charge de sa position quant au recrutement, voulu par son supérieur hiérarchique contre son gré, en 2015, de la personne qui devait être collaborateur direct du requérant et à ses relations professionnelles avec cette personne.

B. Le Gouverneur

1) Procédure d'appréciation

a) Arguments visant la forme

53. Dans son mémoire (paragraphe 2 ci-dessus), le Gouverneur plaide d'abord l'irrecevabilité du grief du requérant visant l'irrégularité de son appréciation pour 2017, pour non-conformité avec les procédures et standards de la Banque.

54. Le Gouverneur met en exergue que ce grief a été présenté pour la première fois devant le Tribunal. Or, selon la jurisprudence de celui-ci, « il n'est pas possible d'intégrer ou élargir la réclamation administrative par la présentation de griefs visant des actes autres que celui cité à l'origine » (TACE, recours N° 521/2011 – R.V. (II) c/ Gouverneur de la Banque de Développement du conseil de l'Europe, sentence du 26 septembre 2012, paragraphe 58).

55. Dès lors, en l'absence de toute référence dans la réclamation administrative, le moyen, présenté pour la première fois devant le Tribunal, devrait être déclaré irrecevable, car le recours aurait un objet plus large que la réclamation administrative.

56. Ensuite, au cas où le Tribunal devait déclarer le grief recevable, le Gouverneur estime que ce grief visant les délais ne serait pas fondé. Selon lui, les textes cités par le requérant n'ont pas de valeur statutaire ou règlementaire mais informative et les délais sont donnés à titre purement indicatif. Au demeurant, le requérant avait été en arrêt de travail à trois reprises, ce qui a retardé d'autant la finalisation de l'appréciation.

57. A l'audience, en réponse au grief du requérant visant l'absence de signature de l'appréciation par le Gouverneur en sa qualité de n+2 que le requérant a soulevé pour la première fois dans son mémoire en réponse (paragraphe 3 ci-dessus), le Gouverneur ne soumet aucun argument quant à la recevabilité de ce grief mais il se limite à affirmer que le requérant a soumis ce grief « un peu à la dernière minute, parce qu'on ne sait jamais, il peut en rester quelque chose,

c'est, effectivement, de développer quelques jours avant l'audience cet argument ». Quant au bien-fondé du grief, le Gouverneur plaide que, en l'espèce, la réglementation applicable à la Banque n'exigerait pas une double signature parce que le Gouverneur est saisi par les agents en cas de recours hiérarchique porté contre les décisions prises à leur égard, et notamment leurs résultats d'évaluation. Dès lors, l'on ne pourrait pas donner un pouvoir d'évaluation à l'autorité qui est effectivement juge de ces mêmes évaluations dans le contexte d'une procédure interne de recours hiérarchique qui est susceptible de s'appliquer. Donc, exiger la double signature du Gouverneur serait contraire au principe selon lequel on ne peut être à la fois juge et partie.

b) Arguments visant le bien-fondé de l'appréciation

58. Le Gouverneur affirme que le requérant ne soumettrait aucune critique sur le contenu de l'appréciation mais il se limiterait à additionner une série d'éléments « anciens, périphériques et extérieurs à l'appréciation de ses compétences ».

59. De son côté, le Gouverneur développe des arguments pour contrecarrer les doléances du requérant et, en particulier, il s'arrête sur le caractère insuffisant de la réalisation des objectifs ainsi que sur les prétendues absences de contradiction et de dialogue préalable à l'appréciation.

60. Selon lui, cette appréciation établirait sans aucune ambiguïté les insuffisances professionnelles du requérant et constaterait que les objectifs n'avaient pas été ou seulement partiellement atteints. En outre, il n'y aurait pas de contradiction dans la rédaction du rapport d'appréciation et, enfin, le processus d'appréciation aurait été bel et bien précédé d'un dialogue entre le requérant et son supérieur hiérarchique, aussi bien pendant la période de référence que dans la phase de rédaction du rapport.

2) *Harcèlement moral*

61. Selon le Gouverneur, les déclarations du requérant visant à qualifier les agissements de son supérieur hiérarchique comme des vexations constituant du harcèlement moral seraient dépourvues de fondement. Il en irait de même des différents arguments avancés par le requérant pour démontrer le harcèlement moral et cela constituerait une tentative de reconstruction fallacieuse.

62. D'abord, le Gouverneur conteste que le requérant aurait été démis de ses fonctions de président du Comité Hygiène et Sécurité de la Banque, car, dans le cas d'espèce, son mandat était expiré et un autre agent avait été nommé pour ne pas laisser la place vacante. Ensuite, le Gouverneur regrette que le déménagement ait eu lieu pendant l'absence du requérant mais il nie que celui-ci n'avait pas été informé et qu'il y ait eu « expulsion ». Encore, le Gouverneur conteste que les recrutements du supérieur hiérarchique du requérant (comme le laisse entendre celui-ci) et du collaborateur direct de ce dernier aient été irréguliers. Enfin, au sujet des relations entre le requérant et l'agent recruté pour travailler avec lui, le Gouverneur fait remarquer que la Directrice du contrôle de la conformité n'a constaté aucune irrégularité.

63. Au sujet des fonctions du requérant, le Gouverneur soutient que celles-ci étaient en adéquation avec son grade et profil. En ce qui concerne des événements professionnels qui se sont déroulés entre 2016 et 2018, le Gouverneur affirme que les allégations du requérant seraient

très éloignées de la réalité et constitueraient des événements mineurs par rapport à l'ensemble de son activité.

64. Enfin, le Gouverneur nie qu'il y aurait un lien de causalité entre les troubles soufferts par le requérant et le prétendu harcèlement. Au demeurant, un certificat médical qui avait été délivré au requérant enfreindrait le code de déontologie médicale applicable en France.

II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

A. Remarques préliminaires

65. Avant d'examiner les moyens de recours du requérant, le Tribunal estime nécessaire de formuler deux remarques.

66. Tout d'abord, le requérant a invité le Tribunal à ordonner, s'il l'estime nécessaire, le dépôt du rapport du consultant extérieur sur la réorganisation de la Banque et du rapport que le Médiateur aurait rédigé suite aux contacts avec le requérant et que seul le Gouverneur aurait reçu.

67. Le Gouverneur a déposé à l'audience le rapport du consultant extérieur et les parties se sont exprimées sur ce document.

68. Quant au rapport du Médiateur, le Tribunal prend note de la déclaration du Gouverneur selon laquelle le Médiateur n'a pas rédigé de rapport sur le cas du requérant mais seulement le rapport sur son activité pour 2018 et qu'il tient ce document à la disposition du Tribunal si celui-ci en souhaite une copie. Cependant, le Tribunal n'estime pas nécessaire d'en demander le dépôt dans le présent recours.

69. Ensuite, le requérant demande non seulement l'annulation de l'acte qui lui fait grief, à savoir la décision du 13 avril 2018 mais également l'annulation de la décision du 8 juin 2018 de rejet de la réclamation administrative.

70. Cependant, aux termes de l'article 60, paragraphe 2, du Statut du Personnel, hormis le cas des litiges de caractère pécuniaire – hypothèse dans laquelle il peut ordonner le paiement de sommes mais qui ne concerne pas le présent recours –, le Tribunal ne peut annuler que l'acte contesté qui est, en l'espèce, l'appréciation du 13 avril 2018. Dès lors, ne disposant pas d'un pouvoir de cassation, le Tribunal ne peut pas annuler le rejet de la réclamation administrative qui n'est pas un « acte d'ordre administratif » au sens de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel, mais un acte de la procédure contentieuse.

71. Dès lors, dans sa décision, le Tribunal doit se prononcer sur les deux griefs du requérant dans la mesure où ils visent l'annulation de l'appréciation du 13 avril 2018.

B. Procédure d'appréciation

1) Arguments visant la forme

72. Tout d'abord, le Tribunal doit se prononcer sur la recevabilité des griefs concernant les délais de l'appréciation et l'absence de validation de la part du Gouverneur comme n+2.

73. Selon la jurisprudence du Tribunal, avant d'introduire un recours, un requérant doit saisir le Gouverneur d'une réclamation administrative afin que celui-ci puisse y remédier si les griefs s'avèrent fondés. Aux termes de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel, la réclamation doit être dirigée contre un acte administratif. En outre, il n'est pas possible d'intégrer ou élargir la réclamation administrative par la présentation de griefs visant des actes autres que celui cité à l'origine. Egalement, le Tribunal a estimé que des commentaires faits au stade de la réclamation administrative qui n'étaient pas suffisamment clairs – ni développés ne serait-ce que de manière sommaire – ne lui permettaient pas de conclure que le requérant se plaignait, déjà au stade de la réclamation administrative, d'être aussi victime d'un acte autre que celui cité dans la réclamation administrative (TACE, recours N° 521/2011 – R. V. (II) c/ Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, sentence du 26 septembre 2012, paragraphes 58-60).

74. En revanche, le requérant a la possibilité d'élargir le champ des griefs qui concerne l'acte contesté (car, au stade de la réclamation administrative, il n'est pas obligé de développer tous ses griefs dans le détail). Il doit le faire dans son premier acte devant le Tribunal, à savoir dans les moyens du recours déposés *in extenso* ou dans le mémoire ampliatif s'il choisit de déposer des moyens de recours sommaires. De son côté, le Gouverneur doit soumettre ses exceptions d'irrecevabilité dans son premier acte après le dépôt du grief, c'est-à-dire *in limine litis* (TACE, recours N°309/2002 – Sergey Belyaev c/ Secrétaire Général, sentence du 4 juillet 2003, paragraphes 25-31). Bien entendu font exception à cette règle les griefs qui visent l'ordre public et qui comme tels, conformément à la jurisprudence internationale, peuvent être soulevés à toute étape de la procédure.

75. En ce qui concerne la décision à prendre dans le présent recours, le Tribunal note qu'il apparaît clairement de la lecture du courrier du 11 mai 2018 (paragraphe 18 ci-dessus) que, au stade de la réclamation administrative, le requérant se plaignait seulement du bien-fondé de son appréciation et ne contestait pas la procédure suivie, même pas en des termes sommaires.

76. Dès lors, lorsque devant le Tribunal le requérant a contesté la forme de l'appréciation, il a soumis au Tribunal un grief totalement nouveau qui concernait la procédure suivie pour l'appréciation. Aucune importance ne peut être attribué au fait que, à la différence du recours R.V. (II) c. Gouverneur cité plus haut, dans le présent recours l'acte contesté reste le même, car le grief est totalement différent et autonome par rapport à ce qui avait été contesté par la réclamation administrative.

77. En effet, au stade de la réclamation administrative, le requérant n'a même pas soulevé de doutes sur la procédure ni exprimé une critique quelconque. Il s'ensuit qu'aucune conclusion ne peut être tirée du fait, rappelé en cours de procédure par le requérant, selon lequel dans le rejet de la réclamation le Gouverneur avait de son propre gré précisé que « l'examen [du] rapport d'appréciation révèle qu'il a été établi conformément aux règles procédurales », car il s'agit d'une affirmation trop générale pour permettre de déceler un examen quelconque de la part du Gouverneur de la régularité de la procédure (paragraphes 40-44 ci-dessus). Pour le Tribunal, dans ces circonstances, il s'agissait plutôt d'une formule d'usage.

78. Dès lors, le Tribunal arrive à la conclusion que le requérant est forclos de soulever les griefs visant la forme de la procédure d'appréciation, c'est-à-dire les questions des délais des autres modalités de procédure et de l'absence de signature de la part du Gouverneur, puisqu'il ne les a pas soulevés dans la réclamation administrative (TACE, recours N° 258/2000 – Ballester c/ Secrétaire Général, sentence du 31 janvier 2002, paragraphe 49).

79. Le requérant ayant plaidé que, de toute manière, le Tribunal pourrait soulever le grief *ex officio*, le Tribunal réitère qu'il lui appartient de soulever *ex officio* le respect des conditions de recevabilité, ce qui relève de l'ordre public (TACE, recours N^{os} 290-292/2001, 295/2002, 298-301/2002, 303/2002 et 304/2002 – Comité du Personnel (V) et autres c/ Secrétaire Général, sentence du 20 décembre 2002, paragraphe 60). Cependant, au vu de la nature du contentieux qu'il a à traiter, il ne lui appartient pas d'examiner *ex officio* des griefs qu'un requérant a soulevé tardivement et pour lesquels, surtout, il n'a pas épuisé les voies de recours internes préalables à la saisine du Tribunal.

80. Néanmoins, en ce qui concerne l'absence de signature de la part du Gouverneur en sa qualité de n+2, le Tribunal se doit de constater que cette pratique – car le Gouverneur parle justement de pratique – est appliquée à tous les agents qui se trouvent dans le même cas que le requérant. Or, contrairement à la pratique du Conseil de l'Europe (voir paragraphe 27 ci-dessus), cette application se fait malgré le libellé de l'article 4, paragraphe 3, de l'arrêté n° 2/2016 (paragraphe 26 ci-dessus) lequel indique que l'appréciation est signée par le n+2 sans faire de différence entre les agents qui auraient le Gouverneur comme n+2 et les autres agents.

81. Cependant, cet écart entre la pratique et le texte ne saurait justifier un examen e*x officio* du grief actuel, car tout agent qui serait concerné peut recourir à l'article 59 du Statut du Personnel pour assurer la défense de ses intérêts.

82. En conclusion, le constat de forclusion doit être maintenu.

2) Arguments visant le bien-fondé de l'appréciation

83. Le Tribunal rappelle sa jurisprudence selon laquelle, en matière d'appréciation, l'autorité investie du pouvoir de nomination dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui toutefois est soumis à un contrôle du Tribunal plus poussé que dans d'autres matières car :

> « la matière de l'appréciation n'est pas une matière dans laquelle le pouvoir discrétionnaire peut être exercé avec la latitude dont l'Organisation bénéficie dans d'autres domaines. En effet, la nature même de l'exercice de l'appréciation commande que l'Organisation soit aussi objective que possible et, donc, qu'elle reste aussi objective que possible dans le processus de l'appréciation. Dès lors, le contrôle de la légalité interne doit être plus poussé que dans d'autres domaines. » (TACE, recours N° 539/2013, Andrea c/ Secrétaire Général, sentence du 31 janvier 2014, paragraphes 50-51)

84. Le requérant ayant plaidé que l'appréciation avait contribué à son harcèlement, le Tribunal examinera cet aspect de la doléance plus loin conjointement au grief visant ledit harcèlement.

85. En ce qui concerne plus précisément le grief visant l'appréciation, le Tribunal note que le requérant formule plusieurs doléances.

86. Selon lui, l'appréciation n'aurait pas été conforme aux procédures et standard de la Banque, car elle n'avait pas été précédée de véritable échanges, ni d'un dialogue substantiel, ni suivie du *mentoring* proposé. En outre, son supérieur hiérarchique n'aurait pas voulu tenir compte de ses commentaires et modifier son appréciation finale. Dès lors, le requérant affirme que, au vu de la qualité des échanges, le principe du contradictoire qui doit régir la procédure d'appréciation n'a pas été respecté.

87. Ensuite, l'appréciation aurait été vexatoire et contradictoire dans ses termes car le requérant se serait vu reprocher de ne pas entretenir de contacts avec des organisations internationales alors qu'il en avait été tenu à l'écart par son supérieur hiérarchique. Encore, l'appréciation constituerait une sanction déguisée en réaction à l'avis exprimé par le requérant lors du recrutement de son collaborateur.

88. Egalement, l'appréciation aurait manquée d'objectivité et serait le résultat d'un parti pris visant à obtenir l'éloignement du requérant. Cela revient à dire qu'il y aurait eu détournement de pouvoir, car le partis pris ne serait qu'un synonyme du détournement de pouvoir dans la mesure où l'appréciateur visait ledit éloignement.

89. Après avoir pris connaissance des arguments développés aussi bien pendant la procédure écrite qu'à l'audience, le Tribunal arrive à la conclusion que les faits cités par le requérant ne sauraient prouver l'existence des violations allégués. En effet, l'appréciateur s'est tenu à une appréciation de faits sur lesquels le Tribunal n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle de l'appréciateur. Même si en matière d'appréciation, le contrôle de la légalité interne doit être plus poussé que dans d'autres domaines, il n'apparaît pas qu'il y ait eu des divergences entres les conclusions tirées par l'appréciateur et les faits cités dont, par ailleurs, certains d'entre eux n'ont pas été contestés par le requérant mais justifiés avec un argumentaire que, sans qu'il soit nécessaire de l'examiner en détail, le Tribunal trouve singulier du point de vue administratif.

90. Certes, en l'espèce et à la différence du recours Andrea c. Secrétaire Général, l'appréciation du requérant n'a pas été globalement positive et il a pu subir un préjudice (TACE, sentence précitée, paragraphe 53) ; il n'en demeure pas moins que la légalité interne de la procédure d'appréciation n'a pas été méconnue.

91. En ce qui concerne plus spécifiquement les griefs de partis pris et de détournement de pouvoir, le Tribunal note que s'il ne peut pas exclure que l'appréciateur avait, selon les termes du requérant, « comme objectif celui [de l'] éloigner de sa Direction », force est de constater que le requérant n'a pas prouvé son affirmation et, en tout cas, l'évocation, dans l'appréciation, d'une mutation ne saurait constituer une preuve du détournement de pouvoir allégué.

92. En conclusion, ces griefs visant le fond de l'appréciation ne sont pas fondés.

C. Harcèlement moral

93. Le requérant affirme que la façon dont son supérieur hiérarchique l'a traité serait constitutive de harcèlement moral.

94. Le Tribunal note d'emblée que le requérant a considéré que certains arguments développés par le Gouverneur se référeraient à une prétendue irrecevabilité d'une partie de ce grief faute de saisine de la Directrice du contrôle de la conformité par une procédure formelle. Toutefois, le Tribunal estime que les arguments du Gouverneur visent plutôt le bien-fondé des arguments même si, d'une manière inexacte par rapport à la terminologie du Tribunal, le Gouverneur parle de « recevabilité ».

95. En tout cas, aucune conséquence d'irrecevabilité ne peut être tirée dans la mesure où, selon le système mis en place par la Banque, le requérant n'était pas obligé d'ouvrir une procédure formelle devant la Directrice du contrôle de la conformité avant de saisir le Gouverneur de sa réclamation administrative. Au demeurant, celle-ci pouvait ouvrir d'office une procédure formelle si elle l'estimait nécessaire.

96. Au sujet du bien-fondé du moyen, le Tribunal rappelle que l'article 2 (conduites interdites) de l'arrêté relatif à la protection de la dignité au travail en vigueur à la Banque (voir paragraphe 20 ci-dessus), définit le harcèlement moral comme :

> « c. toute conduite abusive, durable, répétitive et/ou systématique, sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, se traduisant par des comportements, des actes, des gestes, des déclarations verbales ou écrites, des menaces ou des méthodes d'organisation du travail qui, volontairement ou non, portent atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychologique de la personne visée, dégradant son environnement de travail, compromettent son emploi ou génèrent un climat hostile, intimidant, dégradant, humiliant ou offensant. Le harcèlement moral peut résulter des agissements d'une ou de plusieurs personnes. »

97. Ce même article 2 ajoute :

> « f. le présent arrêté précise clairement que les remarques professionnelles constructives, les commentaires suscités par des performances insuffisantes, les critiques liées au travail, les conseils professionnels, le refus d'une promotion, les désaccords relatifs aux performances professionnelles des membres du personnel ou à leur évaluation annuelle ne relèvent pas des actes susmentionnés et ne peuvent donner lieu, s'ils sont en bonne foi, à un recours pour atteinte à l'intégrité et à la dignité ».

98. Le Tribunal observe qu'en reprochant à son supérieur hiérarchique et au collègue qui travaillait sous sa direction des agissements créant une situation de harcèlement, le requérant invoque des vexations au sujet de son travail, le redimensionnement permanent de son travail sans raison objective, des absences d'instructions et de suivi de la part de son supérieur hiérarchique. Le requérant mentionne également des décisions d'ordre administratif (déménagement de son bureau en son absence et non reconduction dans ses fonctions de président du Comité d'Hygiène et de Sécurité). Il se plaint également du déroulement de la procédure de son appréciation pour 2017, déroulement qui, selon lui, constituerait une sanction déguisée et avait pour objet et pour effet de déconsidérer aux yeux de ses collègues le travail considérable effectué depuis de nombreuses années.

99. Le Tribunal réitère que le harcèlement moral est une conduite abusive au travail consistant en des gestes, paroles, comportements ou attitudes répétées ou systématiques visant à dégrader les conditions de travail de l'agent concerné (TACE, Recours N° 513/2011 -D.M. c/ Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, du 11 juin 2012, paragraphe 64).

100. Ensuite, selon la jurisprudence du Tribunal en matière de harcèlement, l'agent qui s'estime harcelé doit pouvoir établir l'existence de faits permettant de présumer l'existence d'un harcèlement tandis que la personne mise en cause doit prouver que ses agissements ne sont pas constitutifs d'un harcèlement ou que ses actes sont justifiés par des motifs étrangers à tout harcèlement (*ibidem*, paragraphe 62).

101. Pour ce qui est des agissements concrets mentionnés par le requérant, le Tribunal arrive à la conclusion que ces agissements ne remplissent pas les conditions nécessaires pour constater un harcèlement selon la définition qui est donnée par le texte en vigueur, ni selon une approche qui, faisant abstraction de ladite définition, s'inspirerait plus en général de la problématique du harcèlement au travail. Pour le Tribunal, ces agissements s'inscrivaient dans le cadre de relations parfois difficiles et tendues mais également propres au travail entre le Directeur et son agent subordonné.

102. En ce qui concerne plus spécifiquement la question du déménagement du bureau du requérant – dont le Gouverneur lui-même reconnait qu'il avait eu lieu dans des conditions qui sont à regretter –, il a été certes inopportun que ce déménagement se déroule ainsi mais, en l'absence d'éléments probants, il ne saurait constituer un acte qui à lui seul serait être indicatif de harcèlement.

103. Quant aux affirmations visant la non-reconduite dans les fonctions de président du Comité d'Hygiène et Sécurité, même en présence d'explications succinctes fournies par le Gouverneur, les déclarations du requérant ne renferment pas d'informations suffisantes pour conclure qu'il s'agirait de harcèlement plutôt que d'une application des règles régissant la matière.

104. Le requérant se réfère également au contenu de nombreux courriers électroniques échangés avec ses supérieurs. Toutefois, après avoir pris connaissance de leur contenu, le Tribunal ne peut considérer ces courriels comme constitutifs d'actes de harcèlement dirigés contre le requérant. Quant à la réaction du supérieur hiérarchique devant les protestations du requérant face à ses échanges avec le collègue qui devait travailler sous sa direction et dont les courriers laissent apparaître une acrimonie certaine, due sans doute à des relations difficiles de travail entre les deux agents, le Tribunal estime que cette réaction n'atteint pas un niveau qui constituerait une quelque forme de harcèlement.

105. Enfin, les modalités de déroulement de la procédure d'appréciation que le Tribunal examine sous l'angle du grief visant le harcèlement font certainement apparaitre une situation d'appréciation conflictuelle. Cependant, le fait que la teneur de l'appréciation ait été différente des appréciations des années précédentes ne saurait constituer une preuve d'une forme de harcèlement moral.

Cela dit, le Tribunal estime néanmoins que, au vu de la situation qui, finalement, après la saisine du Tribunal, a trouvé une solution avec la mutation du requérant, il aurait été souhaitable que le requérant mette en route la procédure prévue à l'article 13 de l'arrêté n° 02/2016 pour résoudre

les différences d'opinion entre appréciateur et apprécié. Au demeurant, cette procédure aurait également permis de se pencher sur la problématique du n+2 du requérant sans attendre la phase contentieuse.

106. A la lumière de toutes ces considérations, le Tribunal arrive à la conclusion que, même s'il y a eu une atmosphère critiquable autour du requérant, les agissements évoqués par le requérant ne constituaient pas une pratique de harcèlement et, par conséquent, il rejette ce grief.

III. CONCLUSION

107. En conclusion, le recours est en partie frappé de forclusion et non fondé pour le restant.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare irrecevables pour cause de forclusion les griefs visant la forme de la procédure d'appréciation ;

Rejette l'exception d'irrecevabilité du Gouverneur pour non-épuisement des voies de recours internes quant au grief visant le harcèlement moral ;

Déclare le restant du recours non fondé et le rejette ;

Dit que chaque partie prendra à sa charge ses propres frais.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 12 juin 2019 et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 20 juin 2019, le texte français faisant foi.

Le Greffier du Tribunal Administratif	La Présidente du Tribunal Administratif
S. SANSOTTA	N. VAJIĆ