

Recours n° 765/2024

L. Y.

c/

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

JUGEMENT

23 septembre 2025

Le Tribunal administratif, composé de :

Paul LEMMENS, Président,
Lenia SAMUEL,
Thomas LAKER, Juges,

assistés de :

Christina OLSEN, Greffière,
Dmytro TRETYAKOV, Greffier suppléant,

a rendu, après en avoir délibéré, le présent jugement.

INTRODUCTION

1. Le présent recours a pour objet la contestation de la décision de la directrice des Ressources humaines de ne pas donner suite à la plainte formelle pour harcèlement que la requérante avait introduite à l'encontre de sa hiérarchie.

EN FAIT

2. La requérante, L. Y., est une ancienne agente de l'Organisation. Elle a d'abord été employée sur la base d'un contrat temporaire du 14 novembre 2019 au 29 février 2020, puis sur la base de plusieurs contrats à durée déterminée (ci-après « CDD ») du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2023 en tant qu'assistante financière de grade B2 au sein de la Direction de coordination des programmes (ci-après « DPC »).

3. À partir du mois de juin 2022, la requérante prit contact avec plusieurs instances du Conseil de l'Europe, dont notamment le conseiller confidentiel, pour évoquer les difficultés qu'elle éprouvait au travail depuis qu'en novembre 2021, X était devenu son manager direct (N+1). Dans ce contexte, la requérante eut plusieurs échanges avec la directrice des Ressources humaines, au cours desquels, par courriels datés respectivement du 19 octobre 2022 et du 9 janvier 2023, elle informa la directrice de son intention de déposer une plainte formelle pour harcèlement à l'encontre de son N+1, ainsi que de sa demande de mobilité interne.

4. Le 17 janvier 2023, la requérante fut placée en arrêt de travail pour des raisons de santé. Cet arrêt fut prolongé à plusieurs reprises, jusqu'à l'échéance de son contrat, soit le 31 décembre 2023.

5. Le 22 décembre 2023, la requérante déposa une plainte formelle pour harcèlement à l'encontre de son N+1.

6. Le 25 avril 2024, la requérante rencontra la directrice des Ressources humaines, accompagnée de son conseiller juridique, afin de discuter de la procédure consécutive à sa plainte formelle. Le même jour, la directrice des Ressources humaines ordonna l'ouverture d'une investigation, qui fut confiée à des investigateurs externes.

7. Après avoir procédé à l'audition des parties et des témoins entre le 3 et le 10 juin 2024, les investigateurs externes communiquèrent leur rapport d'investigation à la directrice des

Ressources humaines le 14 juin 2024. Dans leurs conclusions, les investigateurs constataient notamment :

« [qu'ils n'avaient pas] relevé d'éléments montrant que [le] supérieur hiérarchique de [la requérante] s'est adonné à des comportements, a commis des actes, ou a tenu des propos relevant du harcèlement moral. Ils ont néanmoins noté une ambiance dégradée au sein du service lorsque la victime présumée s'y trouvait, due notamment à une surcharge importante de travail imposée à tous les agents.

Ils ont aussi constaté que le service fonctionnait grâce à une ardeur particulière à la tâche de la part de toute l'équipe, qui, si elle les honore collectivement, peut entraîner un mal-être chez certains fonctionnaires de la DPC. [Le supérieur hiérarchique de la victime présumée de harcèlement], de l'avis de chacun, tente de gérer au mieux ses équipes tout en manquant de formation au management ou aux risques psychosociaux. »

8. Par mémorandum daté du 18 juin 2024, la directrice des Ressources humaines informa la requérante de la conclusion du rapport d'investigation, ainsi que de sa décision de ne pas donner suite à sa plainte formelle pour harcèlement.

9. Le 26 juin 2024, la requérante sollicita auprès de la directrice des Ressources humaines la communication du rapport d'investigation « pour [lui] permettre d'exercer, le cas échéant, les voies de recours utiles ».

10. Par courriel daté du 28 juin 2024, la directrice des Ressources humaines opposa un refus à la demande de communication du rapport d'investigation. Le courriel était libellé comme suit :

« Le rapport d'investigation remis par les enquêteurs (...) ne peut pas être transmis aux personnes impliquées dans la plainte si l'enquête n'a pas conclu à un harcèlement. D'après la Politique sur le respect et la dignité (paragraphe 7.4.7.) : « Si le rapport d'investigation n'établit aucun comportement irrespectueux, la personne qui a déposé la plainte et la personne accusée sont informées de la décision du directeur ou de la directrice des Ressources humaines de ne pas donner suite à l'affaire. Dans ce cas, aucune mention de l'investigation ne figurera dans le dossier administratif personnel des membres du personnel concerné-e:s. »

J'aimerais préciser que le rapport d'investigation est un livrable remis par les enquêteurs (...) à mon intention en tant que Directrice des ressources humaines pour me permettre de prendre une décision sur l'affaire. Il ne s'agit pas d'un document à transmettre à toutes les parties dans une procédure contradictoire. »

11. Le 17 juillet 2024, la requérante introduisit une réclamation administrative auprès de la Secrétaire Générale en fonction à l'époque dans laquelle elle demandait, d'une part, la communication du rapport d'investigation et, d'autre part, l'annulation de la décision de la directrice des Ressources humaines de ne pas donner suite à sa plainte formelle pour harcèlement. Par lettre recommandée du 2 août 2024, reçue le 5 août 2024, la Secrétaire Générale en fonction à l'époque déclara la réclamation fondée en tant qu'elle visait la décision de ne pas transmettre le rapport d'investigation, et non fondée dans la mesure où elle contestait la décision de ne pas donner suite à la plainte.

12. Par courriel de la directrice des Ressources humaines daté du 12 août 2024, une version expurgée du rapport d'investigation fut transmise à la requérante.

PROCÉDURE

13. La requérante a introduit un recours le 1^{er} octobre 2024. Le recours a été enregistré sous le numéro 765/2024.

14. Le 9 décembre 2024, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours.

15. L'audience publique a eu lieu le 2 juin 2025 au Palais de l'Europe à Strasbourg. La requérante était représentée par Me Grégory Thuan dit Dieudonné, avocat au barreau de Strasbourg. Le Secrétaire Général était représenté par Sania Ivedi, cheffe de la Division du contentieux, assistée de Benno Kilian, chef du Service du Conseil juridique et du Contentieux, et de Nina Grange, administratrice au sein du même service.

EN DROIT

I. LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

16. Les dispositions règlementaires pertinentes concernant la procédure applicable en cas d'allégation de harcèlement sont ainsi libellées :

Politique sur le respect et la dignité au Conseil de l'Europe adoptée par la Secrétaire Générale le 21 décembre 2022

(...)

4. Comportements irrespectueux

Harcèlement

4.6. Le harcèlement consiste en toute conduite ou tout comportement (incluant les modes d'organisation du travail) de nature indésirable, offensante ou abusive qui est répété, durable ou systématique et qui, de façon intentionnelle ou non, porte atteinte à la dignité, à l'intégrité, au bien-être ou à la sécurité de l'emploi de la personne visée et/ou crée un environnement de travail humiliant, intimidant ou hostile.

(...)

5. Rôles et responsabilités

(...)

Managers

5.7. Les managers ont le devoir de s'assurer que cette politique est mise en œuvre et que l'ensemble des membres de leur équipe en ont connaissance.

5.8. Outre les tâches qui incombent à l'ensemble des membres du Secrétariat, les managers exercent des responsabilités supplémentaires particulières liées à leur fonction. Ils-elles doivent promouvoir un environnement de travail harmonieux au sein de leur équipe et montrer l'exemple par leur propre conduite. Ils-elles doivent également prévenir et s'opposer aux comportements irrespectueux au sein de leur équipe et traiter rapidement tout problème qui pourrait survenir, le cas échéant en intervenant s'ils ou si elles sont témoins d'un comportement irrespectueux entre les membres de leur équipe. Ils-elles doivent surveiller les relations interpersonnelles au sein de leur équipe et intervenir, de manière équitable et impartiale, dans les situations conflictuelles qui peuvent survenir afin de contribuer à leur résolution et d'éviter qu'elles ne se détériorent. Ils-elles doivent également offrir un soutien aux collègues relevant de leur responsabilité, c'est-à-dire écouter toute personne de l'équipe qui leur fait part d'une allégation ou bien qui souhaite les consulter sur toute question concernant les relations interpersonnelles, mais aussi prendre l'initiative de parler avec un-e membre ou plusieurs membres de leur équipe lorsqu'ils-elles observent qu'il peut y avoir un problème. (...)

5.9. Comme indiqué ci-dessus, l'Organisation considère que tout harcèlement de la part d'un-e manager à l'encontre d'une personne placée sous son autorité est particulièrement grave, car il constitue non

seulement une violation des responsabilités accrues qui incombent à tou-te-s les managers, mais aussi un abus de pouvoir. En outre, un-e manager peut également être passible de sanctions disciplinaires s'il ou si elle cautionne ou tolère sciemment le harcèlement ou d'autres comportements abusifs au sein de son équipe.

Direction des Ressources humaines

5.10. La Direction des Ressources humaines est chargée de veiller à ce que la présente politique soit appliquée de façon équitable et uniforme. La Direction des Ressources humaines a également pour mission de conseiller et de soutenir l'ensemble des membres du Secrétariat, qu'ils-elles soient victimes ou témoins d'un comportement irrespectueux, qu'ils-elles soient accusé-e-s d'un tel comportement ou qu'ils-elles aient simplement besoin d'informations complémentaires sur l'un des sujets couverts par la présente politique. La Direction des Ressources.

Directeur ou directrice des Ressources humaines

5.11. Outre la supervision des actions de la Direction des Ressources humaines, telles que décrites ci-dessus, le directeur ou la directrice est la personne de contact pour les signalements et les plaintes au titre de la présente politique.

(...)

7. Procédures

Procédure consécutive à une plainte formelle

(...)

7.4.5. Lorsqu'une allégation de harcèlement parvient au directeur ou à la directrice des Ressources humaines (...), le directeur ou la directrice des Ressources humaines détermine si les allégations justifient et requièrent d'ordonner la conduite d'une investigation. Lorsqu'il s'agit d'une allégation de harcèlement sexuel ou de harcèlement de la part du supérieur ou de la supérieure hiérarchique de la victime, le directeur ou la directrice des Ressources humaines n'a pas de pouvoir discrétionnaire et doit ordonner une investigation. (...)

7.4.6. Lorsqu'une investigation est ordonnée, elle est menée par des investigateurs ou investigatrices externes à l'Organisation ayant l'expérience et l'expertise nécessaires. Les allégations font l'objet d'une investigation impartiale et approfondie, dans un délai approprié, qui est équitable pour toutes les parties concernées et au cours de laquelle les droits de toutes les parties sont pleinement protégés, en particulier le droit de la personne accusée à une procédure régulière. Les investigations sont menées conformément au cadre juridique de l'Organisation relatif à la conduite des investigations, au Règlement du Conseil de l'Europe sur la protection des données à caractère personnel et à toutes les autres exigences pertinentes en matière de confidentialité.

7.4.7. Le rapport d'investigation, une fois terminé, est transmis au directeur ou à la directrice des Ressources humaines, qui l'expurge si nécessaire, puis le transmet à la personne accusée pour lui permettre de formuler ses commentaires. Si le rapport d'investigation n'établit aucun comportement irrespectueux, la personne qui a déposé la plainte et la personne accusée sont informées de la décision du directeur ou de la directrice des Ressources humaines de ne pas donner suite à l'affaire. (...)

(...)

Arrêté de la Secrétaire Générale du 22 décembre 2022 sur les investigations

(...)

Objet

(...)

3. Le processus d'investigation a pour but d'examiner et de déterminer la véracité des allégations ou d'autres indications d'actes répréhensibles, y compris lorsqu'ils sont commis par des membres du Secrétariat (et qui, s'ils sont établis, peuvent être considérés comme des fautes) ou par d'autres personnes dans le cadre de projets et d'activités organisés et/ou financés par l'Organisation.

4. Tout processus d'investigation mené en vertu du présent Arrêté est de nature administrative.

(...)

5. Le présent Arrêté a pour objet de veiller à ce que le processus d'investigation sur les allégations d'actes répréhensibles concernant le personnel, les fonds et/ou ressources du CdE soit mené de manière cohérente et systématique. L'Arrêté vise en outre à garantir que le processus d'investigation est mené de manière objective et impartiale dans le respect des normes internationales applicables en matière d'investigation.

6. Les personnes qui mènent le processus d'investigation doivent faire preuve d'objectivité, d'impartialité, d'indépendance et d'équité tout au long de celui-ci et exercer leurs activités avec professionnalisme et en satisfaisant aux exigences d'intégrité les plus strictes.

(...)

Champ d'application

(...)

9. L'Arrêté s'applique à toutes les activités que mènent la [Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO)] et la Direction des Ressources humaines (DRH) pour traiter les signalements d'actes répréhensibles portant atteinte à l'Organisation, conformément à la Politique *Speak Up*, à la Politique sur le respect et la dignité au Conseil de l'Europe et à tout autre instrument juridique applicable. Les références faites dans le présent document aux fonctions ou responsabilités du directeur ou de la directrice de la DIO peuvent concerner également *mutatis mutandis* les fonctions ou responsabilités du directeur ou de la directrice des Ressources humaines, le cas échéant, conformément aux instruments juridiques susmentionnés.

10. Le présent Arrêté s'applique également à tout processus d'investigation mené par des investigateurs ou investigatrices externes engagé-e-s par le directeur ou la directrice de la DIO en réponse à des signalements d'actes répréhensibles, en vertu de la politique *Speak Up*, ou par le directeur ou la directrice des Ressources humaines en réponse à des allégations de harcèlement, en vertu de la Politique sur le respect et la dignité. Les clauses de tout contrat conclu entre ces investigateurs ou investigatrices externes et l'Organisation font expressément référence au présent Arrêté.

(...)

Confidentialité

25. Le processus d'investigation est confidentiel. Les informations recueillies dans ce cadre ne sont accessibles qu'au directeur ou à la directrice de la DIO et aux personnes qui mènent le processus. L'accès à des informations spécifiques peut être accordé, si nécessaire, à la personne faisant l'objet de l'investigation ou à d'autres personnes suivant l'affaire.

26. Les informations recueillies au cours du processus d'investigation sont traitées de manière confidentielle par l'ensemble des personnes concernées et ne sont communiquées qu'en cas de nécessité, conformément au présent Arrêté et à toute autre disposition réglementaire et politique applicables.

(...)

28. Cela étant, toute personne invitée à un entretien dans le cadre d'un examen préliminaire ou d'une investigation peut solliciter le soutien et les conseils d'un-e membre du Secrétariat de son choix, à condition qu'il-elle n'ait aucun lien avec l'affaire, de membres de sa famille proche, d'un-e professionnel-le de santé et/ou, à ses frais, d'un-e conseiller-ère juridique. Le fait de chercher soutien et conseils de cette manière ne constitue pas une violation de la confidentialité aux fins du présent Arrêté.

(...)

Ouverture d'une investigation

(...)

50. Le directeur ou la directrice de la DIO peut également avoir recours à des investigateurs ou investigatrices externes, s'il-elle considère que leurs services sont requis ou si les dispositions réglementaires de l'Organisation le prévoient. Lorsque des activités d'investigation doivent être menées par des investigateurs ou investigatrices externes, la DIO leur donne les instructions, les supervise et les informe des normes de l'Organisation relatives à la conduite des investigations. La DIO fixe également un délai pour la présentation du rapport des investigateurs ou investigatrices externes.

(...)

54. Les personnes qui mènent l'investigation s'efforcent d'obtenir, d'examiner et de consigner tout élément de preuve qui pourrait sembler pertinent pour l'investigation. Elles font tout ce qui est raisonnablement possible pour vérifier et corroborer la véracité des informations obtenues afin que celles-ci puissent résister à un examen ultérieur et qu'elles atteignent le seuil requis par l'Organisation en matière d'établissement de la preuve.

(...)

Achèvement d'une investigation

73. L'investigation, y compris l'établissement du rapport d'investigation, doit être menée à terme sans retard injustifié et dans les délais fixés pour son achèvement.

74. Tout rapport d'investigation comprend un résumé des faits établis par l'investigation et des conclusions indiquant s'il a été établi, conformément aux exigences pertinentes en matière de preuve, qu'il y a eu acte répréhensible tel que défini par l'Organisation et précisant la nature de l'acte répréhensible ou de la faute et la ou les personnes responsables.

75. Pour déterminer si les allégations sont fondées aux fins d'une investigation, le niveau de preuve requis est celui de la preuve claire et convaincante.

76. Le rapport d'investigation présente les activités d'investigation, les éléments de preuve, une analyse des éléments de preuve, toute information pertinente fournie par la personne faisant l'objet de l'investigation, des conclusions basées sur les faits quant à l'existence ou non d'un acte répréhensible, tel

que défini par l'Organisation, ou de toute autre violation avérée du cadre juridique interne ainsi que toute perte financière subie par l'Organisation ou par tout autre organe ou personne.

(...)

81. Si les preuves ne sont pas suffisantes pour étayer les allégations, le directeur ou la directrice de la DIO remettra un rapport de clôture de l'investigation au·à la Secrétaire Général·e. Dans la mesure du possible, le rapport de clôture, qui porte sur tous les aspects de l'investigation et en justifie les conclusions, ne contient pas d'informations qui pourraient servir à identifier quiconque, directement ou indirectement. Le directeur ou la directrice de la DIO informera également la personne faisant l'objet de l'investigation, par écrit, de la clôture de l'investigation et lui communiquera les conclusions sommaires du rapport de clôture. Dans la mesure du possible, la personne à l'origine de ou des allégations et, le cas échéant, le·la chef·fe de l'entité administrative principale concernée seront également informé·e·s de la clôture de l'investigation. (...)

II. POSITIONS DES PARTIES

A. La requérante

17. Par son recours, la requérante demande au Tribunal de constater l'existence d'une situation de harcèlement moral dont elle estime avoir été victime, ainsi qu'un manquement de l'Organisation à ses obligations à cet égard. Elle sollicite en outre l'annulation, d'une part, de la décision du 18 juin 2024 par laquelle la directrice des Ressources humaines a refusé de donner suite à sa plainte formelle pour harcèlement, et, d'autre part, de la décision du 2 août 2024 par laquelle la Secrétaire Générale alors en fonction a partiellement rejeté sa réclamation administrative. La requérante demande également au Tribunal d'ordonner au Secrétaire Général de donner suite à sa plainte, de lui accorder la somme de 20 000 euros en réparation du préjudice moral allégué, ainsi que la somme de 9 000 euros en remboursement des frais engagés dans le cadre de la procédure.

18. À l'appui de son recours, la requérante invoque essentiellement deux moyens : elle reproche à l'Organisation (1) une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que la décision de ne pas donner suite à sa plainte pour harcèlement se fonde sur le constat qu'aucun harcèlement n'a eu lieu, et (2) un manquement à ses obligations procédurales et substantielles.

1. Premier moyen : le caractère manifestement erroné de la décision contestée

19. Dans la première branche de son premier moyen, la requérante soutient que les éléments dénoncés dans sa plainte, ainsi que ceux mis en évidence au cours de l'investigation, étaient suffisants pour établir l'existence d'une situation de harcèlement moral. La conclusion selon laquelle aucun élément ne permettait de caractériser un harcèlement – conclusion sur laquelle reposent tant la décision contestée de la directrice des Ressources humaines que le rejet par la Secrétaire Générale en fonction de sa réclamation administrative sur ce point – serait donc entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

20. À ce titre, la requérante prétend que son N+1 lui adressait régulièrement des remarques désobligeantes, tant sur son profil professionnel que sur sa vie personnelle. Selon la requérante, son N+1, partageant la même origine culturelle qu'elle, désapprouvait son esprit d'initiative et son dynamisme au travail, lesquels contrastaient avec sa conception traditionaliste de manager. La requérante dénonce par ailleurs plusieurs comportements de ce supérieur hiérarchique qui, de son avis, caractérisaient un mode d'organisation du travail humiliant et hostile. Parmi ces comportements, elle mentionne une charge de travail inéquitable, la rétention d'information, l'absence de soutien à ses projets d'évolution professionnelle, la mise en concurrence malsaine entre membres de l'équipe, des médisances,

voire des menaces. La requérante souligne le caractère répété et prolongé de ces agissements, qui se seraient manifestés dès la prise de fonctions de X comme son N+1, en novembre 2021, et auraient perduré jusqu'à l'arrêt maladie de la requérante en janvier 2023, affectant gravement son bien-être et sa santé. La requérante fait ensuite valoir que ses allégations à l'encontre de son N+1 ont été corroborées par le rapport d'investigation, dont elle cite plusieurs extraits à l'appui de ses affirmations.

21. En se fondant exclusivement sur la conclusion générale du rapport d'investigation, sans vérifier si les éléments relevés par les investigateurs confirmaient ou infirmaient les faits allégués dans la plainte, tant la directrice des Ressources humaines dans sa décision du 18 juin 2024, que la Secrétaire Générale en fonction, dans sa décision du 2 août 2024 de rejet de la réclamation administrative, auraient commis une erreur manifeste d'appréciation.

22. Dans la seconde branche de son premier moyen, la requérante critique, d'une part, le fait que les investigateurs n'aient pas qualifié de harcèlement certains comportements de son manager direct, alors même qu'ils en avaient reconnu la récurrence comme étant prouvée, et d'autre part, l'absence d'une analyse d'ensemble des faits. Elle fait valoir à cet égard que les investigateurs se sont limités à examiner chacune de ses allégations de manière isolée, sans procéder à une appréciation globale de la situation, pourtant indispensable pour apprécier l'existence d'un harcèlement moral au sens de l'article 4.6 de la Politique sur le respect et la dignité au Conseil de l'Europe.

2. Deuxième moyen : les manquements de l'Organisation à ses obligations procédurales et substantielles

23. Par son second moyen, la requérante fait valoir un manquement de l'Organisation à ses obligations relatives au harcèlement subi. Ce moyen comporte deux branches, dont la première concerne les obligations procédurales de l'Organisation, alors que la seconde concerne les obligations substantielles de celle-ci.

24. Dans la première branche du second moyen, la requérante soutient en premier lieu que l'Organisation a manqué à son obligation de conduire une procédure régulière, en ne lui communiquant pas, en tant que victime, l'intégralité du rapport d'investigation. À ce titre, elle fait valoir que, dans la version remaniée du rapport qui lui a été transmise, les déclarations des témoins ont été altérées par les investigateurs au-delà de ce qui était strictement nécessaire pour garantir leur anonymat. Selon la requérante, le fait que les déclarations des témoins aient été tronquées et modifiées l'a empêchée de comprendre le raisonnement ayant conduit aux conclusions de l'enquête. N'ayant pas eu accès aux transcriptions des entretiens, même expurgées, la requérante estime avoir été privée de la possibilité de contester utilement les témoignages recueillis, ainsi que les conclusions du rapport, tant devant la directrice des Ressources humaines, dans le cadre du traitement de sa plainte, que devant la Secrétaire Générale, saisie ultérieurement par voie de réclamation. Il en serait résulté une violation du principe de l'égalité des armes, dès lors que l'agent mis en cause a, pour sa part, eu la possibilité de formuler ses commentaires sur le rapport d'investigation avant que la directrice des Ressources humaines ne statue sur le suivi à donner à sa plainte.

25. Dans la même branche du second moyen, la requérante soutient, en second lieu, que l'Organisation a violé son obligation de mener une investigation approfondie établissant objectivement les faits, certains éléments litigieux n'ayant, selon elle, pas été dûment examinés. Elle reproche notamment aux investigateurs de ne pas avoir sollicité le service dans lequel elle

était affectée afin d'éclairer les débats relatifs à sa charge de travail excessive et à l'insuffisance de l'encadrement exercé par son supérieur hiérarchique. Elle leur reproche également de ne pas avoir examiné de manière sérieuse le refus répété de son N+1 de soutenir sa participation à des formations en lien direct avec ses fonctions ni d'avoir analysé avec rigueur les documents qu'elle avait transmis. La requérante ajoute que le contexte dans lequel l'investigation s'est déroulée n'était pas propice à une instruction approfondie : plusieurs agents auraient, selon elle, modifié leurs déclarations ou refusé de témoigner par crainte de perdre leur emploi. Combinés au faible nombre de témoins entendus et à la brièveté de l'investigation, ces éléments auraient empêché toute instruction sérieuse et complète du dossier.

26. Au titre de la seconde branche de son second moyen, la requérante reproche à l'Organisation de ne pas avoir pris les mesures de prévention et de protection qui s'imposaient, permettant ainsi à son manager direct d'adopter des comportements constitutifs de harcèlement et de les faire perdurer dans le temps. Sous cet angle, la requérante se réfère spécifiquement aux conditions malsaines d'organisation du travail au sein du service dans lequel elle était affectée, ainsi qu'à l'absence de réaction de sa hiérarchie – et plus largement de l'Organisation –, alors que sa situation était connue de longue date par l'Administration, avant même qu'elle ne dépose sa plainte pour harcèlement.

B. Le Secrétaire Général

27. Le Secrétaire Général invite, pour sa part, le Tribunal à déclarer le recours non fondé et à le rejeter, ainsi que l'ensemble des demandes qui y sont associées. S'agissant de la demande de la requérante visant la réparation du préjudice moral, le Secrétaire Général se défend de n'avoir commis aucune irrégularité qui serait susceptible d'engager la responsabilité de l'Organisation. Il ajoute qu'en tout état de cause, cette demande n'est ni fondée ni étayée. En particulier, il observe que la demande de la requérante repose essentiellement sur des allégations de harcèlement qui ne sont pas avérées. Le Secrétaire Général demande également de débouter la requérante de sa demande de remboursement de frais de procédure dans la mesure où son recours n'est pas fondé.

1. Sur le caractère manifestement erroné de la décision contestée

28. Le Secrétaire Général soutient que la directrice des Ressources humaines n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation. Elle s'est fondée à bon droit sur les conclusions du rapport d'investigation pour décider de ne pas donner suite à la plainte de la requérante. Il affirme que, bien que les investigateurs aient relevé certains dysfonctionnements ainsi qu'une marge d'amélioration au sein du service dans lequel elle était affectée, ces constats ne sauraient, en eux-mêmes, être suffisants pour qualifier une situation de harcèlement. Il fait également valoir que les investigateurs ont analysé l'ensemble des éléments du dossier avec rigueur, dans le respect de leur obligation d'impartialité et d'indépendance, ainsi que des règles de procédure applicables en l'espèce. Ayant examiné chacune des accusations portées par la requérante à l'encontre de son manager direct et après avoir tenu compte de tous les éléments à leur disposition, les investigateurs ont pu conclure que les faits allégués par la requérante n'étaient pas confirmés, ni par les témoignages recueillis ni par les pièces versées au dossier.

2. *Sur les manquements de l'Organisation à ses obligations procédurales et substantielles*

29. Le Secrétaire Général fait valoir que l'Organisation s'est conformée à l'ensemble de ses obligations procédurales et substantielles en matière de harcèlement.

30. En ce qui concerne les manquements allégués aux obligations procédurales de l'Organisation en matière de harcèlement, le Secrétaire Général soutient que la communication à la requérante d'une version expurgée du rapport d'investigation était parfaitement fondée. Il invoque à cet égard les dispositions applicables, notamment l'article 7.4.6 de la Politique sur le respect et la dignité au sein du Conseil de l'Europe, ainsi que les paragraphes 25 et 26 de l'Arrêté sur les investigations. Il affirme, en outre, que les modifications apportées au rapport étaient strictement nécessaires à la protection de l'anonymat des témoins, en conservant dans la mesure du possible la teneur des témoignages. Quant aux parties du témoignage de la requérante qui auraient été tronquées, il soutient que les investigateurs ont simplement sélectionné les éléments qu'ils jugeaient pertinents pour les besoins de l'enquête. Par conséquent, les informations communiquées à la requérante étaient suffisantes pour lui permettre de contester efficacement le rapport d'investigation.

31. Le Secrétaire Général fait valoir ensuite que le principe de l'égalité des armes n'a pas été violé, dans la mesure où la version originale du rapport d'investigation n'a pas non plus été transmise au supérieur hiérarchique direct de la requérante. Il précise que dans la mesure où l'investigation n'a pas établi un harcèlement, la directrice des Ressources humaines n'a pas communiqué le rapport d'investigation à la personne accusée avant de prendre sa décision, que ce soit dans sa version originale ou dans une version expurgée. Il ne lui a pas été demandé non plus de formuler des observations sur le rapport.

32. Au cours de l'audience, le Secrétaire Général a précisé que, compte tenu de la répartition des rôles entre d'une part, les investigateurs, chargés de vérifier la véracité des allégations de harcèlement en établissant les faits, et, d'autre part, la directrice des Ressources humaines, à laquelle il incombe de tirer les conséquences du rapport d'investigation en qualifiant les faits établis, cette dernière pourrait, le cas échéant, s'écarter des conclusions des investigateurs si cela s'impose, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Il a en outre précisé que la requérante avait la possibilité de contester le rapport d'investigation, en introduisant une seconde réclamation administrative, après en avoir reçu une version expurgée à la suite du dépôt de sa première réclamation administrative.

33. Quant au caractère prétendument insuffisant de l'investigation, le Secrétaire Général soumet que les investigateurs désignés remplissaient toutes les conditions et garanties nécessaires, notamment en ce qui concerne leur expérience et leur expertise en matière de harcèlement, leur professionnalisme, leur intégrité, leur objectivité, leur indépendance et leur respect du principe d'équité. Il fait valoir que les investigateurs ont examiné de manière rigoureuse l'ensemble des documents et témoignages disponibles, parvenant à établir les faits de façon objective et dans leur contexte général. Ce fut donc en connaissance de cause que les investigateurs conclurent que les allégations de la requérante portant sur la surcharge de travail, le manque de clarté des instructions données par son N+1, ainsi que le refus de ce dernier de soutenir ses demandes de formation n'étaient pas suffisantes pour caractériser une situation de harcèlement moral.

34. S'agissant des manquements allégués aux obligations substantielles de l'Organisation, le Secrétaire Général réitère que la plainte formelle de la requérante a été traitée de manière adéquate, conformément au devoir de protection et de sollicitude qui incombe à l'Organisation. Il ajoute qu'avant même le dépôt de la plainte, les différents interlocuteurs auxquels la requérante s'est adressée ont réagi d'une manière appropriée, de sorte qu'aucune inertie fautive ne saurait être imputée à l'Organisation. En tout état de cause, dès lors que les allégations de la requérante n'ont pas été jugées suffisantes pour établir l'existence d'un harcèlement, la responsabilité de l'Organisation à son égard ne saurait être engagée.

III. APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

35. À titre liminaire, le Tribunal précise que la décision faisant l'objet du présent litige est la décision du 18 juin 2024 prise par la directrice des Ressources humaines du Conseil de l'Europe de ne pas donner suite à la plainte formelle pour harcèlement de la requérante (ci-après « la décision contestée »), telle que confirmée par la décision ultérieure du Secrétaire Général du 2 août 2024 rejetant la réclamation administrative à l'encontre de cette décision (comparer TACE, recours n^{os} 761/2024 et 762/2024, L. D. (I et II) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, [jugement du 25 mars 2025](#), §§ 86-88).

36. Si la décision relative au traitement d'une plainte pour harcèlement ne saurait intervenir qu'à l'issue d'une investigation conférée en l'espèce à des investigateurs externes, il n'en demeure pas moins que l'Administration, en la personne du directeur ou de la directrice des Ressources humaines, conserve l'entière compétence d'appréciation quant aux suites à donner au rapport d'investigation, indépendamment des conclusions auxquelles les investigateurs ont pu parvenir. Ce point, qui n'est pas contesté par la partie défenderesse (voir paragraphe 32), a été récemment rappelé par le Tribunal, qui a affirmé dans ce sens que « le directeur ou la directrice des Ressources humaines dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour déduire du rapport [d'investigation établi à la suite d'une plainte pour harcèlement] soit qu'il n'en résulte aucun comportement irrespectueux, soit que le rapport établit un comportement contraire à la politique sur le respect et la dignité. Admettre le contraire voudrait dire que l'Organisation déléguerait une partie de ses responsabilités à une instance externe, non soumise à son autorité, ce qui serait contraire à l'idée même de la création d'une organisation internationale » (voir TACE, recours n^o 766/2024, L. D. (III) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, [jugement du 24 juin 2025](#), § 76).

37. En l'espèce, la directrice des Ressources humaines n'était donc nullement tenue par les conclusions du rapport d'investigation et elle disposait, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation concernant l'existence et la qualification juridique des faits, de la faculté de s'en écarter, le cas échéant, à condition qu'elle invoque des raisons particulières à cet effet. La requérante soutient précisément que, dans son cas, la directrice aurait dû conclure à l'existence d'une situation de harcèlement, en s'écartant des conclusions des investigateurs externes (voir paragraphes 19 à 22).

38. Comme pour toute décision relevant du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, l'exercice de ce pouvoir demeure soumis au contrôle juridictionnel. Le Tribunal est ainsi habilité à vérifier que la décision contestée émane d'une autorité compétente, qu'elle est régulière en la forme et qu'elle a été adoptée dans le respect de la procédure applicable. Il lui appartient également d'apprécier, au regard de la légalité interne, si l'appréciation de l'autorité administrative a tenu compte de tous les éléments pertinents et n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (voir notamment TACE, recours n^o 650/2020, Levertova

c/ Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, [jugement du 12 février 2021](#), § 51 ; TACE, recours n° 766/2024, L. D. (III) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, [jugement du 24 juin 2025](#), § 102).

39. À cet égard, la requérante invoque tant des moyens tirés de l'irrégularité formelle de la décision que des griefs relatifs à son bien-fondé. S'agissant plus particulièrement des vices de procédure, la requérante fait essentiellement valoir qu'en raison des circonstances dans lesquelles elle a eu accès au rapport d'investigation, elle a été privée de la possibilité d'en contester utilement les conclusions, que ce soit devant la directrice des Ressources humaines, dans le cadre de l'examen de sa plainte, ou devant le Secrétaire Général, saisi ultérieurement par la voie de sa réclamation administrative (voir paragraphe 24).

40. Le Tribunal rappelle à cet égard que les normes en matière de prévention du harcèlement au Conseil de l'Europe ont pour objectif premier de garantir aux agents et autres personnes concernées le respect de leur dignité et de promouvoir un environnement de travail positif et harmonieux, exempt de harcèlement ou de tout autre comportement irrespectueux (paragraphe 1.1 de la Politique sur le respect et la dignité au Conseil de l'Europe).

41. Lorsqu'un agent introduit une plainte formelle pour harcèlement en conformité avec le cadre réglementaire pertinent, la procédure qui s'engage revêt une nature spécifique : elle met en présence, d'une part, la personne se plaignant des faits, et d'autre part, l'Organisation en tant qu'entité investie de la responsabilité de prévenir et, le cas échéant, de faire cesser toute atteinte à la dignité de ses agents. Cette procédure doit dès lors être conçue comme étant centrée sur la victime présumée, conformément à une approche axée sur la protection de la victime. À cet égard, le Tribunal administratif de l'OIT a clairement affirmé que « [u]ne plainte pour harcèlement est une plainte déposée devant l'organisation et dont le règlement n'implique que deux parties, à savoir l'organisation et la personne à l'origine de la plainte » (TAOIT, [jugement n° 4207](#), § 14). Elle se distingue ainsi fondamentalement de la procédure qui pourrait être entamée dans le but d'établir la responsabilité de l'agent mis en cause, notamment sur le plan disciplinaire, procédure dans le cadre de laquelle les parties sont l'Organisation et l'agent concerné (ibid., § 14).

42. En sa qualité de partie à la procédure, la victime présumée bénéficie de garanties procédurales visant à assurer le caractère équitable de la procédure, au premier rang desquelles figure le droit de contribuer à l'établissement des faits et celui d'être entendue, tant au cours de l'enquête (voir TACE, recours n° 766/2024, L. D. (III) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, [jugement du 24 juin 2025](#), § 67) que devant les autorités appelées à statuer sur sa plainte.

43. S'agissant de l'étendue de ces garanties, la jurisprudence a reconnu à la victime présumée le droit de recevoir une copie du rapport d'investigation. Ce droit découle du principe selon lequel un fonctionnaire doit, en règle générale, avoir accès aux pièces sur lesquelles une autorité fonde ou s'apprête à fonder une décision défavorable à son égard (voir TACE, recours n° 766/2024, L. D. (III) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, [jugement du 24 juin 2025](#), § 28 et jurisprudence citée), tout en tenant compte de la nécessité de respecter la confidentialité de certains éléments du rapport (ibid., § 32).

44. L'exercice de ce droit d'accès au rapport d'investigation doit permettre à la victime présumée de faire valoir son point de vue sur les éléments susceptibles d'influer sur la décision à intervenir. Comme l'a précisé le Tribunal, « le droit d'être entendu garantit à toute personne

la possibilité de faire connaître son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts (...). En l'espèce, cela veut dire que ce droit devait être garanti devant la directrice des Ressources humaines, au plus tard avant que celle-ci ne prenne une décision », le cas échéant dans le cadre d'un réexamen à la demande de la partie plaignante (ibid., § 66 et jurisprudence citée).

45. En effet, le droit d'être entendu constitue une garantie pour l'intéressé, mais son exercice permet en même temps à l'Administration de prendre une décision en pleine connaissance de cause et de corriger des erreurs (ibid., § 64, se référant à CJUE, [arrêt du 4 juin 2020](#), Service européen pour l'action extérieure c. De Loecker, C-187/19P, point 69 ; CJUE, [arrêt du 25 avril 2024](#), NS c. Parlement européen, C-218/23P, point 49).

46. Il en résulte qu'en complément des prérogatives que lui reconnaît de façon explicite le cadre réglementaire, la requérante disposait du droit de recevoir une copie du rapport d'investigation dans un délai lui permettant de formuler utilement ses observations, c'est-à-dire avant que l'autorité compétente – en l'occurrence, la directrice des Ressources humaines – ne statue sur sa plainte.

47. En l'espèce, la requérante n'a eu accès au rapport d'investigation qu'en réponse à sa réclamation administrative et même postérieurement à la décision de la Secrétaire Générale en fonction sur celle-ci, c'est-à-dire postérieurement à la décision contestée prise par la directrice des Ressources humaines. Elle n'a dès lors pas été mise en mesure de faire valoir utilement ses observations sur le contenu du rapport avant que ne soit prise la décision relative au traitement de sa plainte. Le fait que la requérante ait ultérieurement eu connaissance du rapport avant de recourir au Tribunal ne saurait pallier cette irrégularité procédurale. En effet, les pouvoirs du Tribunal dans le cadre d'un tel recours sont limités, la juridiction ne pouvant censurer une décision de ne pas donner suite à une plainte pour harcèlement au regard de la légalité interne qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation (voir TACE, recours n° 766/2024, L. D. (III) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, [jugement du 24 juin 2025](#), § 102 et jurisprudence citée). À l'inverse, avant de statuer sur la plainte de la requérante, la directrice des Ressources humaines disposait du pouvoir d'apprécier l'opportunité d'un complément d'investigation ou d'un réexamen plus approfondi de certains éléments du dossier (voir ibid., §§ 36-37).

48. Il s'ensuit que la communication du rapport d'investigation à la requérante, intervenue uniquement au stade de la réponse à sa réclamation administrative, n'était pas compatible avec les exigences de son droit d'être entendue.

IV. CONCLUSION

49. Au vu de l'ensemble des éléments concernant les obligations procédurales qui précèdent, le Tribunal conclut que le second moyen, dans sa première branche, est fondé et que la décision contestée doit être annulée. Étant parvenu à cette conclusion, il n'est pas nécessaire pour le Tribunal de statuer sur les autres moyens soulevés par la requérante.

V. SUR LE PRÉJUDICE ET LES FRAIS DE LA PROCÉDURE

50. Sans préjuger du pouvoir qui appartient à l'Administration de définir les modalités d'exécution du présent jugement, le Tribunal constate que, du fait de l'annulation de la décision contestée, il incombera à celle-ci de rétablir la requérante dans ses droits et de reprendre la procédure d'examen de sa plainte pour harcèlement à l'étape précédant

l'irrégularité identifiée, soit avant que la directrice des Ressources humaines ne statue sur ladite plainte.

51. Au vu de cette circonstance, et en l'absence à ce stade de toute décision définitive sur le fond de la plainte pour harcèlement, le Tribunal considère que le préjudice moral allégué n'est pas établi. La demande d'indemnisation que la requérante a présentée à ce titre doit, par conséquent, être rejetée.

52. La requérante sollicite enfin le remboursement de ses frais et dépens à hauteur de 9 000 euros. Tenant compte de la nature et de l'importance du litige, le Tribunal accorde cette somme.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF :

Déclare le recours recevable et fondé, et annule la décision contestée ;

Rejette la demande visant l'indemnisation du préjudice moral ;

Ordonne que le Conseil de l'Europe verse à la requérante la somme de 9 000 (neuf mille) euros au titre des frais et dépens.

Rendu le 23 septembre 2025, le texte français faisant foi.

La Greffière du
Tribunal administratif

Le Président du
Tribunal administratif

Christina Olsen

Paul Lemmens