



Federation of International
Civil Servants' Associations

GIOVANNI M. PALMIERI
Conseil en droit la fonction publique internationale

Tips and Information Newsletter for International Civil Servants

Janvier / 2021

LA NOTION DE HARCÈLEMENT INSTITUTIONNEL DANS LA JURISPRUDENCE DU TAOIT

RÉSUMÉ

La notion de harcèlement institutionnel vise à qualifier des situations dans lesquelles un fonctionnaire est victime soit d'un incident isolé soit d'une accumulation d'incidents par lesquels l'Organisation porte atteinte à sa dignité et/ou à ses chances de carrière. La charge lui incombe de démontrer le caractère irrégulier du comportement de l'Organisation et la réalité du préjudice. En revanche il n'est aucunement nécessaire de prouver l'intention de nuire. Depuis 2014 jusqu'à 2021 le TAOIT au travers d'une jurisprudence variée a pu illustrer les caractéristiques saillantes de la notion de harcèlement institutionnel et mettre l'accent sur ses éléments constitutifs tant du point de vue des faits (à savoir un ou plusieurs erreurs, négligences, comportements irréguliers de la part de l'Organisation défenderesse) que des effets négatifs produits par les actes de harcèlement sur la dignité et/ou la carrière du fonctionnaire concerné. Cependant l'on notera qu'il s'agit d'une catégorie spéciale dans le contexte plus large de la notion de harcèlement moral. Ainsi les principes jurisprudentiels propres à ce dernier s'appliqueront également, dans la mesure du possible, au harcèlement institutionnel.

JURISPRUDENCE PERTINENTE

Le TAOIT énonce pour la première fois la notion de harcèlement institutionnel dans son jugement n°3250 (2014). L'Organisation défenderesse (OIT) avait reconnu avoir commis une série d'erreurs de gestion au détriment de la requérante mais en même temps rejeté les allégations de harcèlement institutionnel, principalement en raison d'un prétendu manque d'intentionnalité de sa part.

Le Tribunal a réaffirmé à l'égard sa jurisprudence constante en matière de harcèlement moral selon laquelle « *l'intention n'est pas un élément nécessairement constitutif du harcèlement* » (considérant 9).

Selon le Tribunal, les « *fautes administratives* » commises par l'Organisation au détriment de la requérante « *peuvent être définies comme constituant un harcèlement institutionnel* » (*ibidem*). Le Tribunal précise que : « *dans le cas d'espèce, ce n'est pas un incident isolé qui a créé le problème mais bien l'accumulation d'incidents répétés qui ont profondément porté atteinte à la dignité et aux objectifs de carrière de la requérante* ». Par ailleurs le Tribunal conclut à l'existence d'une négligence grave de la part de l'Organisation. À cet égard, le Tribunal réitère une position qui ressort de sa jurisprudence en matière de harcèlement moral, à savoir : « *pris séparément, chacun des incidents [...] pourrait, malgré son caractère inapproprié, éventuellement être considéré comme justifié d'un point de vue administratif, mais, pris dans leur ensemble, ces incidents ont un effet beaucoup plus préjudiciable pour la requérante de sorte qu'ils ne peuvent plus être légitimés par les besoins du service* ». Le Tribunal octroie à la requérante des dommages et intérêts d'un montant de 50.000 francs suisses en plus des 35.000 francs suisses déjà accordés par l'OIT.

Le jugement n°3315 (2014), s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence en matière de harcèlement institutionnel. Le Tribunal considère que la requérante a subi un harcèlement institutionnel en raison d'une longue série d'erreurs de gestion et de négligence de la part de l'Organisation (OMS). Il convient de signaler que l'Organisation avait avancé une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* à l'égard des conclusions de la requérante. Le Tribunal a rejeté cette exception en ce que « *les événements et les actions dont elle se plaint ont bien commencé alors qu'elle était en fonction à l'OMS et qu'ils se sont inscrits dans une série d'actes de harcèlement institutionnel et de mesures de rétorsion* » (considérant 21 *in fine*). Le Tribunal accorde à la requérante des dommages et intérêts pour tort moral d'un montant de 65.000 \$ des États-Unis.

Les jugements n°4038 (2018) et 4039 (2018) soulèvent le même ordre de problèmes, à savoir l'allégation de harcèlement institutionnel en raison d'enquêtes administratives entachées d'erreurs et irrégularités de procédure. Le Tribunal a considéré qu'une enquête administrative peut exceptionnellement être considérée comme un acte administratif faisant grief dans le contexte des allégations de harcèlement institutionnel. Il s'agit bien d'une exception dans la mesure où normalement les irrégularités de l'enquête doivent être alléguées à l'égard de la décision définitive découlant de la procédure d'enquête (voir dans ce sens le jugement n°3236 (2013), considérant 1). Le Tribunal a constaté deux irrégularités dans la procédure d'enquête mais est arrivé à la conclusion que ces irrégularités ne sauraient être analysées en un « harcèlement institutionnel » à proprement parler. En effet « *une décision illégale ou un comportement inadéquat ne sauraient suffire à eux-mêmes à établir l'existence d'un harcèlement (voir les jugements 3233, au considérant 6, et 2861, au considérant 37)* » (considérant 16).

Les jugements 4108 (2019), 4109 (2019), 4111 (2019) soulèvent des problèmes identiques à l'égard d'enquêtes administratives distinctes diligentées par l'organisation défenderesse (OIT) à la charge de chaque requérant. Le Tribunal a constaté la violation du principe du contradictoire et annulé l'acte attaqué. Toutefois, il est parvenu à la conclusion que les

faits relevés par la Commission ne peuvent être qualifiés de harcèlement moral (considérant 7).

Dans son jugement n°4286 (2020), le Tribunal a examiné le recours d'une fonctionnaire de l'OMPI qui affirmait avoir été victime de mesures de représailles à la suite de ses allégations de harcèlement, de discrimination et d'illégalité de traitement. Le Tribunal parvient à la conclusion que l'Organisation s'est rendue responsable d'une erreur de droit et de la violation du droit de la requérante à un recours interne effectif. Il affirme qu'il « *devrait en principe annuler la décision attaquée et renvoyer l'affaire à l'Organisation concernée* » (considérant 19). Toutefois il ajoute qu' « *au vu du temps écoulé, une telle mesure serait irréalisable* » (*ibidem*). Par conséquent il accorde une réparation pour le préjudice moral s'élevant à 25.000 francs suisse.

Enfin dans son jugement n°4345 (2021), le Tribunal a rejeté le grief de harcèlement institutionnel soulevé par le requérant en ce que ce dernier n'avait pas prouvé que les actes administratifs concernés d'une part étaient irréguliers et de l'autre avaient affecté sa dignité et ses objectifs de carrière (voir considérant 8).

COMMENTAIRES

La notion de harcèlement institutionnel est une notion jurisprudentielle récente qui est en voie de s'affirmer tant dans les droits nationaux que dans le droit de la fonction publique internationale. Pour ce qui est des premiers, il convient de signaler l'arrêt du Tribunal correctionnel de Paris du 20 décembre 2019. Le harcèlement moral « *institutionnel ou systémique* » y est considéré comme étant le fruit d'une stratégie d'entreprise « *visant à déstabiliser les salariés, à créer un climat anxigène et ayant eu pour objet et pour effet une dégradation des conditions de travail* ». Le juge administratif international, de par les règles qui régissent sa compétence doit se limiter à examiner les répercussions sur le requérant de décisions administratives qui concernent directement ce dernier tant dans le cas où elles revêtent un caractère strictement individuel que dans le cas où elles constituent des mises en oeuvre individuelles d'une politique générale appliquée au sein d'une Organisation.

Le jugement n°3250 doit être considéré comme étant la base jurisprudentielle de la notion de harcèlement institutionnel. Confronté à une suite d'erreurs, omissions ou négligences de la part de l'administration, le Tribunal se demande si l'accumulation d'incidents répétés a « *profondément porté atteinte à la dignité et aux objectifs de carrière du requérant (jugement n°3250 cite considérant 9)* » Il est également nécessaire pour le Tribunal d'être en mesure de parvenir à la conclusion que les incidents dont il s'agit ne peuvent pas être considérés comme « *légitimés par les besoins de services* » (*ibidem* considérant 10). En revanche, l'intentionnalité, à savoir la volonté de nuire de la part de l'Organisation, n'est pas un élément constitutif du harcèlement institutionnel.

Dans les cas d'allégations de harcèlement institutionnel, le Tribunal applique les règles propres au harcèlement moral pour ce qui est de sa compétence *ratione temporis* et *ratione materiae*. En ce qui concerne cette deuxième compétence, l'exemple de l'enquête administrative est particulièrement significatif : la décision d'ouvrir une enquête

administrative ne constitue pas un acte faisant grief, sauf si elle est considérée par le requérant comme un élément du harcèlement institutionnel qu'il allègue.

Enfin l'on notera que le Tribunal accorde des réparations pour préjudice moral dû au harcèlement institutionnel en général supérieures à celles qu'il octroie lorsqu'il constate un comportement irrégulier de l'Organisation défenderesse. Dans le cas du jugement n°3250, le Tribunal a accordé une réparation s'élevant à 80.000 francs suisse. Dans une autre affaire où le harcèlement institutionnel était allégué mais pas prouvé, le Tribunal accorde une réparation moindre pour tort moral en raison d'erreurs administratives (par exemple jugement n°4286).

En conclusion, la notion de harcèlement institutionnel peut être considérée comme une notion évolutive, qui demeure ouverte à des précisions ultérieures qui pourraient se situer dans le droit fil des principes énoncés par le Tribunal dans son jugement n°3250.