Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

4 juin 2020*

« Pourvoi – Fonction publique – Service européen pour l'action extérieure (SEAE) – Agent temporaire – Harcèlement moral – Demande d'assistance – Rejet de la demande – Recours en annulation et en indemnité – Article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit d'être entendu – Article 266 TFUE – Exécution de l'arrêt d'annulation »

Dans l'affaire C-187/19 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 22 février 2019,

Service européen pour l'action extérieure (SEAE), représenté par MM. S. Marquardt et R. Spac, en qualité d'agents,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant :

Stéphane De Loecker, ancien agent temporaire du SEAE, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par Me J.-N. Louis, avocat,

partie demanderesse en première instance,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. P. G. Xuereb, président de chambre, MM. T. von Danwitz et A. Kumin (rapporteur), juges,

avocat général : M. P. Pikamäe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 13 décembre 2018, De Loecker/SEAE (T-537/17, non publié, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2018:951), par lequel celui-ci a, d'une part, annulé sa décision du 10 octobre 2016 rejetant la demande d'assistance de M. Stéphane De Loecker introduite au titre des articles 12 bis et 24 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après la « décision litigieuse ») et, d'autre part, rejeté le recours formé par ce dernier en ce qu'il tendait à la réparation du préjudice qu'il aurait prétendument subi.

Le cadre juridique

2 L'article 12 bis du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, dans sa version applicable au litige (ci-après le « statut »), applicable par analogie aux agents temporaires en vertu de l'article 11 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le « RAA »), prévoit :

« 1. Tout fonctionnaire s'abstient de toute forme de harcèlement moral et sexuel.

[...]

3. Par harcèlement moral, on entend toute conduite abusive se manifestant de façon durable, répétitive ou systématique par des comportements, des paroles, des actes, des gestes et des écrits qui sont intentionnels et qui portent atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'une personne.

[...] »

3 L'article 24 de ce statut, applicable par analogie aux agents temporaires en vertu de l'article 11 du RAA, dispose :

« L'Union assiste le fonctionnaire, notamment dans toute poursuite contre les auteurs de menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats contre la personne et les biens, dont il est, ou dont les membres de sa famille sont l'objet, en raison de sa qualité et de ses fonctions.

Elle répare solidairement les dommages subis de ce fait par le fonctionnaire dans la mesure où celui-ci ne se trouve pas, intentionnellement ou par négligence grave, à l'origine de ces dommages et n'a pas pu obtenir réparation de leur auteur. »

4 Aux termes de l'article 90 dudit statut :

« 1. Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. L'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la demande. À l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la demande vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'une réclamation au sens du paragraphe suivant.

2. Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, soit que ladite autorité ait pris une décision, soit qu'elle se soit abstenue de prendre une mesure imposée par le statut. La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois [...]

[...]

L'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation. À l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la réclamation vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 91. »

Les antécédents du litige

5 Les antécédents du litige sont exposés aux points 5 à 39 de l'arrêt attaqué et peuvent être résumés de la manière suivante.

6 M. De Loecker a été recruté par le SEAE dans le cadre d'un contrat de quatre ans en qualité d'agent temporaire, pour occuper, à compter du 1er janvier 2011, le poste de chef de la délégation de l'Union européenne à Bujumbura (Burundi) (ci-après la « délégation »), en tant qu'agent détaché des services diplomatiques belges.

7 Du 10 juin au 14 juin 2013, la délégation a fait l'objet d'une inspection par une mission commune du service d'appui et d'évaluation des délégations du SEAE et de la direction générale (DG) « Développement et coopération – EuropeAid » de la Commission européenne (ci-après la « mission d'évaluation »). Le projet de rapport de la mission d'évaluation a fait état de manquements graves dans la gestion de la délégation par M. De Loecker, tant au niveau de la direction qu'à celui de l'organisation et de la gestion des conflits entre les membres du personnel. Dix-sept recommandations étaient jointes audit projet, dont le rappel immédiat de ce dernier au siège du SEAE pour consultation.

8 Entre le 21 juin et la mi-août 2013, le directeur général administratif du SEAE a eu plusieurs contacts téléphoniques avec le président du comité de direction du ministère des Affaires étrangères belge au sujet de la situation de M. De Loecker.

9 Le 24 juin 2013, le directeur général administratif a téléphoné à M. De Loecker pour l'informer de son rappel en urgence au siège du SEAE à Bruxelles (Belgique).

10 Au cours d'une réunion qui a eu lieu le 27 juin 2013, le directeur général administratif a remis à M. De Loecker un extrait du projet de rapport de la mission d'évaluation contenant les principales conclusions le concernant.

11 Le 4 juillet 2013, à Bruxelles, s'est tenue une réunion, présidée par le directeur exécutif du département « Afrique » du SEAE, à laquelle ont participé plusieurs membres de la hiérarchie du SEAE et M. De Loecker afin de discuter du projet de rapport de la mission d'évaluation. Lors de cette réunion, un délai de cinq jours ouvrables a été accordé à ce dernier pour formuler des observations écrites. En outre, M. De Loecker soutient que, au début de la réunion, il aurait été informé par le président de séance de ce que « la décision de principe [de le rappeler au siège] [avait] déjà [été] prise ».

12 Le 7 juillet 2013, M. De Loecker a transmis ses commentaires sur le projet de rapport de la mission d'évaluation.

13 Par décision du haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après le « haut représentant »), agissant en sa qualité d'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'« AHCC »), du 15 juillet 2013, M. De Loecker a été transféré dans l'intérêt du service, avec effet immédiat, au siège du SEAE à Bruxelles pour occuper un poste de la direction des ressources humaines de la DG « Administration et finances » du SEAE. Le dernier considérant de cette décision indique que celle-ci a été adoptée au vu des constatations effectuées à l'issue de plusieurs missions dans la délégation ayant eu lieu en 2012 et en 2013, dont la mission d'évaluation, lesquelles avaient mis au jour des manquements graves dans la gestion de la délégation avec, entre autres conséquences, le risque d'affecter négativement la mise en œuvre des politiques de coopération et de développement de l'Union.

14 Le 23 août 2013, M. De Loecker a formé un recours en référé et un recours en annulation contre cette décision. Ces recours ont été enregistrés respectivement sous les numéros F-78/13 R et F-78/13. Par ordonnance du 12 septembre 2013, De Loecker/SEAE (F-78/13 R, EU:F:2013:134), le président du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne a rejeté la demande en référé. Par arrêt du 13 novembre 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), le Tribunal de la fonction publique a rejeté le recours en annulation.

15 Par lettre du 9 décembre 2013, M. De Loecker, sur le fondement des articles 12 bis et 24 du statut, a transmis au haut représentant un document intitulé « Plainte », dans lequel il faisait état d'un harcèlement moral de la part du directeur général administratif et demandait qu'une enquête administrative soit ouverte (ci-après la « demande d'assistance »).

16 Par lettre du 20 décembre 2013, le haut représentant a accusé réception de la demande d'assistance et a informé M. De Loecker qu'il l'avait transmise à la DG « Ressources humaines et sécurité » de la Commission, afin qu'elle soit traitée par ses soins en coopération avec les services du SEAE « dans le délai statutaire applicable ».

17 Le même jour, le haut représentant, en sa qualité d'AHCC, a informé M. De Loecker de sa décision de résilier son contrat d'agent temporaire avec effet au 31 mars 2014. Ce dernier a formé un recours en annulation le 28 mars 2014 contre cette décision, qui a, par arrêt du 9 septembre 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101), été rejeté par le Tribunal de la fonction publique.

18 Par décision du 14 avril 2014, le haut représentant, agissant en sa qualité d'AHCC, a rejeté la demande d'assistance. Dans cette décision, le haut représentant exposait que, en raison du fait que la demande d'assistance contenait des accusations à l'égard du directeur général administratif, l'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) avait été associé au traitement du dossier et que, se considérant suffisamment informé par les pièces du dossier, l'IDOC avait conclu qu'il n'était pas nécessaire d'ouvrir une enquête administrative.

19 Le 14 juillet 2014, M. De Loecker a introduit une réclamation, au titre de l'article 90 du statut, contre la décision rejetant sa demande d'assistance. Cette réclamation a été rejetée par décision du secrétaire général exécutif du SEAE du 14 novembre 2014.

20 Par requête déposée au greffe du Tribunal de la fonction publique le 24 février 2015, M. De Loecker a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision du haut représentant du 14 avril 2014 de rejeter sa demande d'assistance.

21 Par arrêt du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), le Tribunal de la fonction publique a annulé cette décision, au motif, figurant au point 45 de cet arrêt, que le droit de M. De Loecker d'être entendu n'avait pas été respecté par le SEAE, en violation de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Il s'est fondé sur le fait, exposé au point 44 dudit arrêt, qu'il ressortait du dossier que, après avoir reçu la demande d'assistance, le SEAE s'était limité à en accuser réception le 20 décembre 2013 et n'avait jamais entendu M. De Loecker, dans le cadre du traitement de cette demande, avant l'adoption de ladite décision.

22 Par lettre du 17 décembre 2015, M. De Loecker a demandé au SEAE les mesures que ce dernier comptait adopter afin de se conformer à l'article 266 TFUE. Par lettres des 26 février 2016 et 24 mars 2016, il a réitéré cette demande.

23 Par lettre du 14 avril 2016, le SEAE a indiqué à M. De Loecker qu'il convenait d'examiner sa plainte au regard des arrêts du Tribunal de la fonction publique du 13 novembre 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), et du 9 septembre 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101), qui avaient « validé » les décisions prises par le SEAE concernant le rappel de celui-ci au siège du SEAE à

Bruxelles ainsi que la résiliation de son contrat d'agent temporaire. Le SEAE lui a proposé de considérer la réponse signée par le haut représentant le 14 avril 2014 comme un projet de réponse à sa demande d'assistance pour harcèlement et de lui communiquer les éléments de fait, les observations ainsi que les preuves y afférentes qu'il souhaitait ajouter à l'ensemble des pièces et des explications qu'il avait déjà fournies dans le cadre de cette demande initiale, dans le but de démontrer l'existence d'indices constituant un commencement de preuve d'agissements de la part du directeur général administratif en fonction à cette date de nature à justifier leur qualification d'harcèlement, au sens du statut, et justifiant l'ouverture d'une enquête administrative à son égard. Il était précisé que cette proposition constituait une audition de M. De Loecker concernant l'intention de l'administration de rejeter sa plainte en exécution de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

24 Par lettre du 4 mai 2016, M. De Loecker a répondu au haut représentant en rappelant certains évènements.

25 Par lettre du 12 juillet 2016, le SEAE a informé celui-ci que sa demande d'assistance allait faire l'objet d'un réexamen par les services de la Commission, conformément aux arrangements qu'il avait conclus avec cette dernière. Le SEAE a ajouté que, lors de ce réexamen, il serait procédé, sur la base des éléments figurant au dossier, à une analyse de la nécessité de l'ouverture d'une enquête administrative et que, à l'issue de ce réexamen, la réponse de l'AHCC lui serait communiquée.

26 Par la décision litigieuse, le secrétaire général du SEAE a, au titre de l'exécution de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), rejeté la demande d'assistance du requérant introduite au titre des articles 12 bis et 24 du statut, en partie, comme étant irrecevable et, en tout état de cause, comme étant non fondée.

27 Le 10 janvier 2017, M. De Loecker a introduit une réclamation contre la décision litigieuse, au titre de l'article 90 du statut. Cette réclamation a été rejetée par décision de l'AHCC du 3 mai 2017.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

28 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 11 août 2017, M. De Loecker a introduit un recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision litigieuse et, d'autre part, à l'octroi d'une indemnité en réparation du préjudice moral subi.

29 À l'appui de ses conclusions en annulation, il a invoqué deux moyens, tirés, le premier, de la violation de l'article 266 TFUE et, le second, d'une violation des droits de la défense, plus particulièrement du droit d'être entendu ainsi que du droit d'accès découlant de l'article 41 de la Charte.

30 Le Tribunal a estimé qu'il y avait lieu d'examiner ensemble ces deux moyens, par lesquels M. De Loecker faisait valoir, selon cette juridiction, que le SEAE, en ne l'ayant pas entendu lors de l'examen préliminaire, n'avait pas procédé à l'exécution correcte de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

31 Le Tribunal a constaté, au point 56 de l'arrêt attaqué, que le SEAE a tiré comme conséquence de l'annulation de la décision du 14 avril 2014 que M. De Loecker aurait dû être entendu avant l'adoption de cette décision. Or, selon cette juridiction, en indiquant que ce dernier aurait pu convaincre le SEAE d'adopter une décision différente et notamment d'ouvrir une enquête administrative, le Tribunal de la fonction publique avait considéré que le vice dont la procédure était entachée se situait non pas au stade de la phase de la procédure à l'issue de laquelle le SEAE adoptait une décision définitive, mais à celui où l'IDOC effectuait une analyse à l'issue de laquelle il adoptait son rapport préliminaire d'analyse.

32 Par ailleurs, le Tribunal a estimé, au point 58 de l'arrêt attaqué, que cette interprétation est conforme aux motifs de l'arrêt du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74), lequel, contrairement à ce qu'avait soutenu le SEAE, serait applicable en l'occurrence.

33 Le Tribunal a jugé, au point 65 de l'arrêt attaqué, que, « en n'entendant pas [M. De Loecker] dans le cadre de l'analyse préliminaire à l'ouverture d'une enquête administrative, le SEAE n'a pas correctement exécuté l'arrêt du [Tribunal de la fonction publique du] 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), et a violé le droit de [M. De Loecker] d'être entendu ». Par conséquent, le Tribunal a annulé la décision litigieuse.

Les conclusions des parties

34 Par son pourvoi, le SEAE demande à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– de rejeter la requête comme étant non fondée en ce qui concerne la demande d'annulation de la décision litigieuse, et

– de condamner M. De Loecker aux dépens.

35 M. De Loecker demande à la Cour :

– à titre principal, de rejeter le pourvoi comme étant irrecevable ou, à tout le moins, comme étant manifestement non fondé, et

– de condamner le SEAE aux entiers dépens ;

– à titre subsidiaire, dans l'hypothèse dans laquelle la Cour annulerait l'arrêt attaqué, de constater que le litige n'est pas en état d'être jugé, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal ainsi que de réserver les dépens.

Sur le pourvoi

Sur la recevabilité du pourvoi

36 M. De Loecker fait valoir que le pourvoi est manifestement irrecevable au motif que le SEAE se bornerait à répéter les arguments développés, d'une part, devant le Tribunal de la fonction publique dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), et, d'autre part, devant le Tribunal. Partant, le pourvoi constituerait en réalité une demande visant à obtenir un réexamen de la requête présentée devant le Tribunal et, notamment, une nouvelle appréciation des faits.

37 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence établie, dès lors qu'une partie conteste l'interprétation ou l'application du droit de l'Union faite par le Tribunal, les points de droit examinés en première instance peuvent à nouveau être discutés au cours d'un pourvoi. En effet, si une partie ne pouvait fonder de la sorte son pourvoi sur des moyens et des arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens (voir arrêt du 28 juillet 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commission, C-474/09 P à C-476/09 P, non publié, EU:C:2011:522, point 60 ainsi que jurisprudence citée).

38 Ainsi, dès lors que le SEAE reproche au Tribunal d'avoir mal interprété l'article 41 de la Charte dans le cadre de son appréciation de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), le fait qu'il réitère l'argumentation qu'il avait déjà invoquée en première instance ne rend pas celle-ci irrecevable.

39 Il s'ensuit que le pourvoi est recevable.

Sur le fond

40 À l'appui de son pourvoi, le SEAE invoque un moyen unique. Par celui-ci, il soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, au point 65 de l'arrêt attaqué, que le SEAE, en n'ayant pas entendu M. De Loecker dans le cadre de l'analyse préliminaire à l'ouverture d'une enquête administrative, n'a pas correctement exécuté l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), et a violé le droit de M. De Loecker d'être entendu.

41 Ce moyen comporte trois branches, tirées, en substance, premièrement, de ce que le Tribunal a omis de tenir compte du fait que M. De Loecker avait été entendu, deuxièmement, de l'interprétation erronée de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), et, troisièmement, de l'erreur commise par le Tribunal en ce qu'il a appliqué, en l'espèce, les motifs issus de son arrêt du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74), afin de conforter son interprétation de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

Sur la première branche du moyen unique

42 Par la première branche de ce moyen, le SEAE reproche, en substance, au Tribunal de ne pas avoir tenu compte de la procédure qui avait été suivie ni du fait que le SEAE avait entendu M. De Loecker en lui donnant l'occasion de présenter tout élément complémentaire à sa plainte initiale avant de soumettre à nouveau le dossier aux services de la Commission aux fins qu'ils effectuent une analyse préliminaire.

– Argumentation des parties

43 Le SEAE fait, en substance, valoir que, aux fins d'exécuter l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), il a repris la procédure sur la base des éléments fournis par M. De Loecker dans sa plainte initiale, déposée le 9 décembre 2013. Il précise qu'il a cependant permis à ce dernier d'apporter tout élément complémentaire qu'il souhaitait par rapport à cette plainte, avant de soumettre à nouveau le dossier aux services compétents de la Commission et à l'IDOC en vue d'une nouvelle analyse préliminaire. Le SEAE estime que, en ayant accordé cette faculté à M. De Loecker, il lui a donné l'occasion d'être entendu avant le nouvel examen préliminaire du dossier par l'IDOC et donc avant l'adoption de la décision litigieuse. Or, le Tribunal n'aurait pas tenu compte de cet élément dans le cadre de son analyse.

44 Par ailleurs, le SEAE précise qu'il a considéré qu'il était plus approprié, aux fins de l'analyse préliminaire, de demander à M. De Loecker de présenter à nouveau son point de vue par écrit, éventuellement assorti d'éléments complémentaires, que de simplement retransmettre aux services administratifs compétents la plainte initiale ou d'entendre M. De Loecker immédiatement après la première analyse préliminaire. Ces services, en l'absence d'éléments nouveaux, ne seraient à l'évidence pas parvenus à un résultat différent de celui du premier examen. Dès lors que M. De Loecker n'a présenté aucun élément nouveau, il n'aurait pas dû être entendu une seconde fois lors de la nouvelle analyse préliminaire.

45 Le SEAE rappelle que, en l'espèce, il n'a pas délégué à l'IDOC ses pouvoirs et précise, en substance, qu'il n'appartient, de ce fait, qu'à lui-même, en tant qu'AHCC, d'assurer le respect du droit d'être entendu. Il précise que, s'il n'est pas exclu que, lors d'une telle analyse, l'IDOC constate des incohérences ou estime qu'il conviendrait de clarifier certains éléments auprès de la personne ayant déposé plainte, cet office pourrait suggérer au SEAE de demander au plaignant d'apporter des informations complémentaires. Cependant, une telle démarche ne relèverait pas du champ d'application du droit d'être entendu et des droits de la défense, mais concernerait l'instruction du dossier par l'administration.

46 Le SEAE déduit des éléments qui précèdent que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant estimé que le droit d'être entendu qui résulte de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte s'appliquait lors de la procédure d'adoption d'un acte préparatoire. Il aurait également commis une erreur en omettant de tenir compte du fait que M. De Loecker avait été entendu, avant la nouvelle analyse préliminaire du dossier par l'IDOC.

47 En réponse, M. De Loecker fait valoir qu'il n'a jamais été utilement entendu dans le cadre de l'examen de sa demande d'assistance.

48 En particulier, M. De Loecker fait observer que, en l'occurrence, il aurait transmis au SEAE une lettre du président du comité de gestion du ministère des Affaires étrangères du Royaume de Belgique confirmant les différents éléments invoqués à l'appui de sa demande d'assistance. Il soutient que, à défaut d'avoir été entendu par l'IDOC, il n'a pu ni faire valoir ces éléments devant cet office, ni remettre une copie de cette lettre à ce dernier, ni demander que l'auteur de ladite lettre soit entendu au cours de l'enquête administrative. Dès lors, ce serait à juste titre que le Tribunal a estimé que son droit d'être entendu de manière utile et effective avant que le SEAE ne rejette sa demande d'assistance avait été violé.

– Appréciation de la Cour

49 En premier lieu, en tant que le SEAE reproche au Tribunal de ne pas avoir tenu compte du fait qu'il avait entendu M. De Loecker en lui donnant l'occasion de présenter tout élément complémentaire à sa demande initiale avant de soumettre à nouveau le dossier aux services compétents de la Commission aux fins de l'analyse préliminaire, il convient de constater que le Tribunal, au point 49 de l'arrêt attaqué, a relevé ce fait avant de préciser, en particulier au point 57 de cet arrêt, que le vice dont la procédure était entachée se situait au stade de la procédure pendant laquelle l'IDOC avait effectué une analyse préliminaire à l'issue de laquelle cet office adoptait son rapport préliminaire d'analyse à l'attention du SEAE.

50 En second lieu, en tant que le SEAE fait valoir que, en considérant que le droit d'être entendu s'appliquait lors de la procédure d'adoption d'un acte préparatoire, le Tribunal a méconnu le fait que le SEAE n'avait pas délégué ses pouvoirs à l'IDOC, il convient de constater qu'il résulte des points 57, 59 et 65 de l'arrêt attaqué que le Tribunal a considéré que M. De Loecker aurait dû être entendu lors de l'instruction menée par l'IDOC, c'est-à-dire au stade de la procédure auquel cet office a effectué une analyse préliminaire à l'issue de laquelle il a établi son rapport préliminaire d'analyse.

51 Partant, le Tribunal n'a pas omis de tenir compte des éléments visés par le SEAE, mais s'est limité à en tirer d'autres conséquences juridiques.

52 Il s'ensuit que la première branche du moyen unique doit être écartée comme étant non fondée.

Sur les deuxième et troisième branches du moyen unique

53 La deuxième branche du moyen unique est dirigée contre les points 55 à 57 de l'arrêt attaqué. Par cette branche, le SEAE soutient, en substance, que le Tribunal a interprété de manière erronée l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153). Le Tribunal aurait interprété à tort cet arrêt comme imposant au SEAE l'obligation d'entendre M. De Loecker au stade de l'analyse préliminaire.

54 Par la troisième branche du moyen unique, le SEAE estime, en substance, que le Tribunal a commis une erreur d'appréciation en appliquant à l'espèce les motifs issus de l'arrêt du Tribunal du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74). Il fait valoir que le Tribunal ne tiendrait pas compte du fait que, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, dans laquelle était en cause le droit d'être entendu lors d'une enquête administrative, l'affaire en cause en l'espèce concerne la prétendue méconnaissance de ce droit lors de l'analyse préliminaire menée par les services de la Commission pour le compte du SEAE, qui est préalable à l'enquête administrative.

– *Argumentation des parties*

55 Le SEAE fait valoir, en substance, que l'interprétation par le Tribunal de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), est erronée, le Tribunal ayant considéré à tort que cet arrêt imposait au SEAE d'entendre M. De Loecker déjà au stade de l'analyse préliminaire par l'IDOC. Or, le SEAE estime que, aux points 44 à 49 dudit arrêt, le Tribunal de la fonction publique aurait uniquement constaté que le SEAE avait méconnu le droit de M. De Loecker d'être entendu avant l'adoption de la décision litigieuse clôturant la procédure sans suite et rejetant ainsi sa plainte. Partant, le Tribunal de la fonction publique aurait estimé que l'obligation d'entendre ce dernier devait être respectée avant l'adoption d'une décision définitive par le SEAE, nécessairement postérieure à l'analyse préliminaire du dossier par l'IDOC.

56 Le SEAE soutient, en premier lieu, que cette analyse préliminaire constitue non pas un acte faisant grief qui affecterait les droits de M. De Loecker, mais un acte interne de nature purement préparatoire, qui permet à l'AHCC d'apprécier s'il y a lieu d'ouvrir ou non une enquête administrative. Il s'appuie à cet égard sur l'arrêt du 12 juillet 2012, Commission/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, point 85). Lorsque l'AHCC décide ou non d'ouvrir une enquête administrative, elle tiendrait compte de plusieurs éléments, dont l'analyse préliminaire effectuée par l'IDOC. Ainsi, ce serait non pas l'analyse préliminaire qui affecterait défavorablement la personne concernée, mais la décision de rejet de la demande d'assistance. Or, avant de prendre cette dernière décision, l'AHCC entendrait cette personne qui aurait alors l'occasion de faire valoir tout argument et de produire tout document non fourni lors du dépôt de la demande d'assistance.

57 En deuxième lieu, le SEAE relève qu'il lui appartient, en tant qu'AHCC d'assurer le respect du droit d'être entendu avant la prise de décision finale. Ainsi, l'IDOC n'assurerait qu'un service d'assistance, dans le cadre de l'arrangement administratif (Service-Level Arrangement – SLA) conclu entre le SEAE et les services compétents de la Commission.

58 En troisième lieu, le SEAE indique qu'il ne ressort ni de l'annexe IX du statut, relative aux procédures disciplinaires, ni de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte que le droit d'être entendu s'applique déjà au stade de l'analyse préliminaire du dossier.

59 En l'espèce, après avoir donné à M. De Loecker l'occasion de fournir tout élément de fait complémentaire au soutien de sa plainte pour harcèlement, le SEAE aurait estimé, sur la base de l'analyse préliminaire effectuée par l'IDOC et de la recommandation délivrée par celui-ci, que le dossier ne comportait pas d'éléments suffisants constituant un commencement de preuve de harcèlement à son égard. Le SEAE aurait, par conséquent, informé M. De Loecker qu'il ne paraissait

pas justifié d'ouvrir une enquête administrative contre la personne qui avait prétendument commis des faits de harcèlement contre lui. Le SEAE considère qu'il n'y avait pas lieu de l'entendre à nouveau à ce stade de la procédure. En revanche, le SEAE fait valoir que, si l'ouverture d'une telle enquête avait été décidée, M. De Loecker aurait eu l'occasion d'être entendu, c'est-à-dire de présenter des informations et des observations complémentaires pendant et, en particulier, avant la clôture de l'enquête administrative.

60 Par la troisième branche de son moyen unique, le SEAE soutient, en substance, que les motifs de l'arrêt du Tribunal du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74), invoqué au point 58 de l'arrêt attaqué, ne seraient pas transposables au cas d'espèce.

61 Le SEAE relève que l'arrêt du Tribunal du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74), portait sur le point de savoir si la procédure disciplinaire qui avait été ouverte contre le fonctionnaire de l'Union en cause aurait dû être précédée d'une enquête administrative. Le SEAE considère que le Tribunal a jugé, dans cet arrêt, que la Commission n'avait pas respecté ses propres règles d'exécution en ayant ouvert une procédure disciplinaire sans avoir mené d'enquête administrative préalable, au cours de laquelle le fonctionnaire concerné aurait dû être entendu. Or, le cas d'espèce serait manifestement différent de celui en cause dans l'affaire ayant donné lieu audit arrêt pour deux motifs. Le SEAE expose, d'une part, que, si une enquête administrative avait été ouverte, elle aurait été dirigée contre l'auteur présumé des faits de harcèlement et non pas contre M. De Loecker. D'autre part, en l'espèce, aucune enquête administrative ni aucune procédure disciplinaire n'ont été ouvertes.

62 Partant, en appliquant les motifs de l'arrêt du Tribunal du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74), à la présente affaire, le Tribunal aurait confondu les différentes étapes de la procédure, à savoir l'analyse préliminaire, l'enquête administrative, la procédure prédisciplinaire et la procédure disciplinaire.

63 M. De Loecker conteste le bien-fondé de l'argumentation du SEAE relative à l'interprétation des motifs de l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 En outre, M. De Loecker estime que l'argumentation du SEAE relative au caractère non transposable à la présente affaire de l'arrêt du Tribunal du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74), serait manifestement irrecevable, dès lors que le SEAE ne développe aucun élément pertinent à cette fin et conteste, en tout état de cause, cette argumentation.

– Appréciation de la Cour

65 Au point 65 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a estimé que M. De Loecker aurait dû être entendu au cours de la première phase de la procédure, à savoir au stade auquel l'IDOC effectue l'analyse préliminaire à l'issue de laquelle il adopte un rapport comprenant une recommandation concernant l'existence, ou non, d'un commencement de preuve de l'existence d'un harcèlement, condition nécessaire pour l'ouverture d'une enquête administrative.

66 Tout d'abord, il y a lieu de rappeler qu'une personne ayant, sur le fondement des articles 12 bis et 24 du statut, déposé une demande d'assistance au motif qu'elle fait l'objet d'un harcèlement moral peut se prévaloir du droit d'être entendue sur les faits la concernant, au titre du principe de bonne administration (voir, par analogie, arrêt du 4 avril 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, point 50).

67 En effet, l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte dispose que le droit à une bonne administration comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre.

68 Le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, 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 (voir, par analogie, arrêt du 4 avril 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, point 53 et jurisprudence citée).

69 Ensuite, il convient de préciser que le droit d'être entendu poursuit un double objectif. D'une part, il sert à l'instruction du dossier et à l'établissement des faits le plus précisément et correctement possible et, d'autre part, il permet d'assurer une protection effective de l'intéressé. Le droit d'être entendu vise en particulier à garantir que toute décision faisant grief soit adoptée en pleine connaissance de cause et a notamment pour objectif de permettre à l'autorité compétente de corriger une erreur ou à la personne concernée de faire valoir les éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent pour que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu (voir, en ce sens, arrêts du 3 juillet 2014, Kamino International Logistics et Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 et C-130/13, EU:C:2014:2041, point 38 et jurisprudence citée, ainsi que du 11 décembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, points 37 et 59).

70 En l'espèce, la décision litigieuse, par laquelle le SEAE a rejeté la demande d'assistance introduite par M. De Loecker au titre des articles 12 bis et 24 du statut, constitue une mesure individuelle prise à son égard l'affectant défavorablement, au sens de l'article 41, paragraphe 2, de la Charte.

71 Ainsi que l'a relevé le Tribunal au point 59 de l'arrêt attaqué et que l'a fait valoir le SEAE dans son pourvoi, c'est sur le fondement de l'analyse préliminaire effectuée par l'IDOC que ce service a adopté la décision litigieuse, qui reflète les conclusions de cette analyse. Quant aux modalités dans le cadre desquelles cette analyse est effectuée, il convient de préciser que, en application de l'annexe 6 de l'accord de niveau de service conclu entre le SEAE et la DG « Ressources humaines et sécurité » et portant la référence Ares (2013)859A35, si le SEAE reste l'AHCC qui prend la décision finale, il incombe à l'IDOC d'effectuer la partie « opérationnelle » de la procédure.

72 Ainsi que cela a été exposé aux points 24 et 25 du présent arrêt, M. De Loecker a été entendu avant que l'IDOC ne procède à son analyse. En revanche, il n'a été entendu ni dans le cadre de l'analyse préliminaire par l'IDOC, ni avant que ce dernier n'adresse ses recommandations au SEAE, ni avant que ce service ne prenne la décision litigieuse.

73 Or, dès lors que le SEAE a adopté cette décision sur le fondement de l'analyse préliminaire ainsi que des recommandations de l'IDOC, il aurait dû assurer le respect du droit d'être entendu de M. De Loecker en lui donnant l'occasion de faire valoir ses observations et de fournir éventuellement des renseignements supplémentaires dans le cadre de l'instruction menée par l'IDOC. En effet, l'audition de celui-ci aurait pu, le cas échéant, conduire l'IDOC à formuler des conclusions différentes, ce qui aurait pu aboutir à l'ouverture d'une enquête administrative.

74 Cette appréciation est renforcée par la circonstance qu'une décision qui rejette une demande d'assistance dans le cadre d'une plainte pour harcèlement moral, telle que la décision litigieuse, peut emporter de graves conséquences pour la personne concernée, les faits de harcèlement moral pouvant avoir des effets extrêmement destructeurs sur l'état de santé de cette personne et la reconnaissance par l'administration de l'existence d'un tel harcèlement étant, en elle-même, susceptible d'avoir un effet bénéfique dans le processus thérapeutique de reconstruction de ladite personne.

75 Aussi, c'est sans méconnaître l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte et sans interpréter de manière erronée l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 décembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), que le Tribunal a estimé que le droit de M. De Loecker d'être entendu a été violé.

76 S'agissant de la troisième branche du moyen unique, qui vise les motifs du Tribunal concernant l'arrêt du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, non publié, EU:T:2017:74)), il suffit de relever que, ainsi qu'il ressort de l'emploi, au point 58 de l'arrêt attaqué, des mots « par ailleurs », il s'agit uniquement d'un motif surabondant développé par le Tribunal. Dans ces conditions, la troisième branche du moyen unique doit être rejetée comme inopérante.

77 Il s'ensuit qu'il convient d'écarter la deuxième branche du moyen unique comme étant non fondée et sa troisième branche comme étant inopérante et, partant, de rejeter le pourvoi.

Sur les dépens

78 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. M. De Loecker ayant conclu à la condamnation du SEAE et celui-ci ayant succombé en son moyen, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est condamné aux dépens.

Xuereb von Danwitz Kumin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 juin 2020.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de la VIIème chambre
P. G. Xuereb