

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} A. T. le 24 décembre 2002 et régularisée le 7 janvier 2003, la réponse de l'OIT du 2 mai et la lettre de la requérante du 9 août 2003 informant la greffière du Tribunal qu'elle ne souhaitait pas déposer de mémoire en réplique;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par la requérante;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante est une ressortissante des Etats-Unis d'Amérique née en 1964. A partir de juillet 1999, elle a été employée au Bureau de liaison de l'OIT avec les Nations Unies à New York, initialement au bénéfice d'un contrat de courte durée, en qualité de réceptionniste/secrétaire. Un contrat de durée déterminée d'une année lui a été octroyé le 1^{er} janvier 2000 et a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2001. Le premier rapport d'évaluation de ses services a porté sur la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2000.

Le 16 mars 2001, elle a formé une plainte contre son chef direct, qui avait été nommé administrateur *ad interim* du Bureau de liaison de New York, dans laquelle elle alléguait notamment avoir fait l'objet de discrimination, d'ostracisme, de harcèlement moral et d'intimidation. Le 23 mars, elle a déposé deux autres plaintes contre deux collègues pour brimades, persécution et harcèlement moral. Le directeur du Département du développement des ressources humaines lui a répondu le 4 avril en joignant copie de l'Accord collectif sur une procédure de règlement des différends et de l'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends liés à un harcèlement conclus respectivement en septembre 2000 et février 2001 entre le Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, et le Syndicat du personnel. Il l'informait que, la procédure en question n'étant pas encore pleinement opérationnelle, le Bureau examinerait ses plaintes en appliquant, dans la mesure du possible, les principes qui avaient présidé à la conclusion des deux accords.

Une procédure ad hoc fut mise en œuvre pour examiner les plaintes de la requérante. Conformément à cette procédure, l'intéressée a soumis ses griefs à sa responsable hiérarchique qui était la supérieure hiérarchique de son chef direct et la directrice du Bureau des relations externes et des partenariats. La responsable hiérarchique a examiné les allégations de la requérante et entendu les fonctionnaires concernés. Le 2 juillet 2001, elle a rendu son rapport d'enquête, relevant dans sa conclusion que l'affaire avait pris une «dimension disproportionnée» et que les plaintes de l'intéressée étaient «non prouvées» et «parfois frivoles».

Le 9 août 2001, la requérante a été mise en congé spécial avec traitement. Son contrat, qui arrivait à expiration le 31 décembre 2001, a finalement été prolongé jusqu'au 31 mars 2002. Un rapport d'évaluation probatoire portant sur la période allant du 1^{er} octobre 2000 au 30 juin 2001 a été établi en novembre 2001. Tant ce rapport que le précédent ont été soumis au Comité des rapports qui a procédé à un «réexamen de l'évaluation probatoire». La requérante a présenté à ce comité des observations datées du 4 décembre et a déposé le 12 décembre 2001 une réclamation invoquant le «traitement incohérent qui avait été fait de ses plaintes».

Dans son avis du 26 février 2002, le Comité des rapports a recommandé de ne pas prolonger le contrat de l'intéressée. Le Directeur général a fait sienne cette recommandation et sa décision a été communiquée à la requérante dans une lettre datée du 15 mars 2002. Celle-ci y était informée qu'elle avait le droit de présenter une réclamation en application du chapitre XIII du Statut du personnel contre la décision de ne pas renouveler son contrat. En revanche, elle pouvait saisir directement le Tribunal des questions qu'elle avait soulevées dans sa

réclamation du 12 décembre 2001. Le 9 avril 2002, la requérante a saisi le Comité paritaire, se plaignant d'être victime de harcèlement et de discrimination. Ce comité a rendu sa recommandation le 19 août. Aux termes d'une décision du 3 octobre 2002 que la requérante attaque devant le Tribunal de céans, le Directeur général a maintenu sa décision antérieure de ne pas renouveler son engagement.

B. La requérante soutient que la procédure qui a abouti au non-renouvellement de son contrat était irrégulière et que certains fonctionnaires ont commis un abus de pouvoir. Elle élève des objections contre les mesures prises par la responsable hiérarchique au cours de l'enquête, notamment dans la mesure où, dans son rapport d'enquête, cette fonctionnaire a porté un jugement sur certains aspects de son travail et que ces observations ont par la suite servi de base au rapport d'évaluation final établi en novembre 2001. La requérante fait valoir que la responsable hiérarchique n'était pas en poste à New York, n'était pas son chef direct et que la procédure ad hoc établie aux fins de l'enquête ne lui donnait pas le pouvoir d'évaluer son travail.

La requérante soutient également qu'il y a eu des irrégularités de procédure dans l'élaboration de son rapport d'évaluation final. Non seulement il y a eu du retard dans l'établissement de ce rapport mais celui-ci a été rédigé pendant qu'elle était en congé. Elle n'a pas vu la version originale de ce rapport et soupçonne que celui-ci n'a pas été rédigé par son chef direct à New York, mais par le directeur du Département du développement des ressources humaines à Genève, et que l'on y a ajouté la signature de son chef. Par ailleurs, alors que c'est en raison de la qualité de ses services que son contrat n'a pas été renouvelé, elle n'a jamais été officiellement avertie que ses compétences en tant que secrétaire laissaient à désirer.

La requérante demande que «tous les documents originaux soient soumis au Tribunal» et que celui-ci ainsi que les membres du Comité des rapports les analysent pour vérifier leur authenticité. En outre, elle demande confirmation que ce comité a bien pris connaissance de ses observations sur le rapport d'évaluation et souhaite que son chef direct soit entendu pour qu'il puisse confirmer qu'il a bel et bien signé ledit rapport. Elle réclame cinq années de traitement ou, à défaut, l'annulation de la décision attaquée et sa réintégration à l'OIT. Dans un cas comme dans l'autre, elle demande deux millions de dollars des Etats-Unis de dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que l'enquête sur les plaintes pour harcèlement déposées par la requérante n'était pas entachée de vices de procédure. La responsable hiérarchique concernée a mené son enquête conformément à la procédure ad hoc arrêtée par le Bureau. La requérante avait accepté la procédure proposée et a eu la possibilité de formuler toutes les observations voulues sur les conclusions du rapport d'enquête. Par ailleurs, en août 2001, elle a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas maintenir ses plaintes contre ses collègues. Il était normal que la responsable hiérarchique évalue certains aspects de son travail. En tant que supérieure au deuxième degré de la requérante, elle devait intervenir dans le rapport d'évaluation de cette dernière.

L'Organisation fait observer que la présente affaire concerne sa décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante et que pour prendre cette décision il a fallu qu'elle examine les plaintes de harcèlement présentées par cette dernière. La défenderesse soutient que la procédure menant à la décision de ne pas renouveler l'engagement de l'intéressée après la période probatoire n'était pas viciée, que ce type de décision relève de son pouvoir d'appréciation et ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité de la part du Tribunal. Les allégations de la requérante, qui prétend que son chef direct n'a pas établi lui-même le rapport d'évaluation de novembre 2001, sont dénuées de fondement. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une situation idéale, par suite d'un malentendu, une photocopie de ce rapport a été considérée comme l'original lors de l'exercice d'évaluation; l'original signé par le chef direct a néanmoins été conservé dans le dossier. L'Organisation explique qu'en faisant des références à certains paragraphes du rapport d'enquête, le chef direct a intégré des remarques de la responsable hiérarchique dans le rapport d'évaluation en question. La défenderesse reconnaît que de telles références ne constituaient pas «les bases types utilisées dans une procédure d'évaluation» mais, selon elle, les renseignements ainsi fournis dans le rapport d'évaluation et les observations écrites que la requérante y a apportées sont par la force des choses devenus la seule base appropriée sur laquelle le Comité des rapports a pu formuler sa recommandation. Ce comité a conclu qu'il n'était pas dans l'intérêt bien compris du Bureau de prolonger le contrat de la requérante.

CONSIDÈRE :

1. La requérante fut recrutée par l'OIT le 1^{er} juillet 1999 pour occuper des fonctions de réceptionniste/secrétaire, de

grade G.4, au Bureau de liaison avec les Nations Unies à New York, sur la base d'un contrat de courte durée converti en contrat de durée déterminée le 1^{er} janvier 2000. Son premier rapport d'évaluation concernant la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2000 fut dans l'ensemble favorable; il y était précisé qu'elle était plus que qualifiée pour le poste qu'elle occupait et qu'il conviendrait qu'elle soit moins sensible aux commentaires concernant son travail.

Au début de l'année 2001, le climat de travail se détériora, selon l'intéressée qui formula au mois de mars des plaintes pour harcèlement moral contre l'administrateur *ad interim* du Bureau de liaison, qui était son chef direct, et contre deux de ses collègues. Le directeur du Département du développement des ressources humaines accusa réception de ces plaintes le 4 avril 2001. Il rappela à la plaignante que l'administration avait conclu avec le Syndicat du personnel l'Accord collectif sur une procédure de règlement des différends et l'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends liés à un harcèlement. Néanmoins, la procédure en question n'était pas encore opérationnelle et lesdits accords n'avaient pas encore donné lieu à des amendements au Statut du personnel. Cependant, le directeur relevait que, si les nouvelles procédures ne pouvaient être appliquées pour traiter les plaintes de la requérante, il n'en allait pas de même des principes sur lesquels elles étaient fondées, et notamment de celui selon lequel les différends doivent être réglés de manière informelle quand cela est possible, en recourant au supérieur hiérarchique direct des plaignants ou au supérieur hiérarchique de celui-ci, lorsque, comme c'était le cas en l'espèce, le supérieur direct est lui-même visé par l'une des plaintes. Le directeur ajoutait que, selon ces mêmes principes, il était également possible de recourir à l'assistance de conciliateurs mais, soulignait-il, leur formation n'était pas encore achevée. Il indiquait enfin que le médiateur pourrait faire des propositions en vue du règlement des différends, mais sa nomination n'était pas encore intervenue. En conclusion de cette lettre très explicite, il était demandé à l'intéressée si elle acceptait que l'affaire soit soumise à M^{me} D., supérieure de son chef direct, ou si elle préférait une autre procédure. Il était ajouté qu'elle pouvait se faire représenter par un représentant du Syndicat du personnel ou par un fonctionnaire, ou ancien fonctionnaire, de l'Organisation.

Cette procédure «informelle» fut donc mise en œuvre et M^{me} D. commença en mai 2001 ses investigations qui donnèrent lieu à un rapport en date du 2 juillet 2001 concluant que les accusations formulées par la plaignante étaient disproportionnées et insuffisamment étayées. La situation étant devenue très tendue au Bureau de liaison à New York, le directeur du Département du développement des ressources humaines décida de placer l'intéressée en congé spécial avec traitement le 9 août 2001. Son contrat, qui devait expirer le 31 décembre 2001, fut prolongé à deux reprises, d'abord jusqu'au 28 février 2002, puis jusqu'au 31 mars 2002.

Entre-temps, un rapport d'évaluation probatoire concernant la période allant du 1^{er} octobre 2000 au 30 juin 2001 avait été préparé. Le chef direct de la requérante -- laquelle conteste d'ailleurs qu'il soit bien l'auteur de ce rapport -- considéra inapproprié de présenter une évaluation qui pourrait conduire au non-renouvellement du contrat de l'intéressée et préféra se référer aux conclusions du rapport de M^{me} D. concernant ses services jugés insuffisants, son attitude et sa conduite, tout en laissant au Comité des rapports le soin de se prononcer sur la question du renouvellement de son contrat.

2. La requérante ayant contesté ce rapport d'évaluation, le Comité des rapports examina la situation le 26 février 2002 et, dans un avis fortement motivé, estima que les références aux remarques faites par M^{me} D. avaient pu à bon droit être incorporées dans le rapport d'évaluation probatoire, que l'évaluation concernant les capacités techniques de la requérante manquait de précision et devait être écartée, mais que la conduite de l'intéressée révélait de sérieuses difficultés d'intégration dans une équipe. A l'unanimité, le Comité des rapports recommanda de ne pas prolonger le contrat de la requérante, et cette recommandation fut suivie par le Directeur général. Selon une lettre du directeur du Département du développement des ressources humaines en date du 15 mars 2002, le Directeur général avait estimé que, même si les références au rapport de M^{me} D. faites dans le rapport d'évaluation probatoire ne constituaient pas «les bases types utilisées dans une procédure d'évaluation», il était dans l'intérêt du Bureau de ne pas prolonger le contrat. Mais, en même temps qu'elle notifie cette décision, la lettre du 15 mars 2002 paraît également rejeter une réclamation présentée par l'intéressée le 12 décembre 2001 en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel -- et rejetée comme «prématurée» le 24 janvier 2002 -- et mettre par là même un terme à la procédure ad hoc suivie pour instruire sa plainte pour harcèlement.

3. Le 9 avril 2002, la requérante saisit le Comité paritaire mis en place à la suite de l'Accord collectif sur une procédure de règlement des différends de septembre 2000 et des modifications apportées au chapitre XIII du Statut du personnel. Elle réclamait l'annulation de la décision de non-renouvellement de son contrat, sa réintégration et

deux millions de dollars des Etats-Unis en raison du préjudice moral qu'elle avait subi. Elle demandait également d'avoir accès à un certain nombre de documents, et notamment à l'original de son rapport d'évaluation comportant la signature de son chef direct.

4. La recommandation du Comité paritaire, rendue le 19 août 2002 après un échange de mémoires entre la requérante et l'Organisation, traduit un certain embarras en soulignant «la confusion entre la procédure ad hoc et la procédure normale des accords» et le fait que la requérante avait également saisi la médiatrice le 4 avril 2002, cette dernière lui ayant fait connaître le 2 juillet 2002 son «impossibilité [...] de respecter les délais d'examen des faits allégués, lui laissant l'opportunité de poursuivre par les autres moyens à sa disposition». Le Comité recommanda que le Département du développement des ressources humaines soit «invité à reprendre contact dans un délai très court avec [la requérante], afin de lui proposer des termes justes et équitables qui régleraient définitivement cette affaire» pour autant que cette proposition apparaisse acceptable à l'intéressée. Si tel ne devait pas être le cas, le Comité paritaire considérait comme approprié le recours direct au Tribunal de céans. Le dernier paragraphe de la recommandation du Comité paritaire mérite d'être cité *in extenso* :

«Le Comité paritaire relève, entre autres, le fait que la requérante a souffert un désavantage certain, dans la mesure où les droits qui lui sont propres et les démarches et procédures prescrites en vertu des Accords collectifs précités ne lui ont pas été rendus disponibles. C'est en effet ces carences dans la mise en œuvre des Accords collectifs qui ont tellement compliqué la recherche d'une solution dans ce cas. Dans ces conditions, le Comité paritaire lui-même n'est plus en mesure, en raison des moyens développés par [la requérante] et des conclusions adoptées par [le Département du développement des ressources humaines] et [la médiatrice], ni d'examiner sereinement les différents aspects relatifs au traitement en question, ni de prendre une recommandation allant dans le sens de la requérante. Le Comité paritaire estime ne pas être compétent pour respecter l'esprit et la lettre des Accords collectifs, le contentieux ne pouvant plus désormais être évité.»

A la suite de cette recommandation, le Directeur général prit une décision que le directeur de son cabinet fit connaître à l'intéressée le 3 octobre 2002 dans les termes suivants :

«L'objet de votre demande était la décision que vous avez reçue le 25 mars 2002 relatif (*sic*) au non-renouvellement de votre contrat. Vous considériez que cette décision constituait un harcèlement. A la lecture du rapport et des recommandations du Comité paritaire dans lesquels ce même Comité met en doute sa compétence pour examiner votre plainte, le Directeur général a considéré qu'il n'existait aucune base démontrant un quelconque harcèlement de la part des fonctionnaires que vous avez nommément mis en cause. Il a décidé, conformément à la recommandation du Comité des rapports en date du 26 février 2002, de maintenir la décision de ne pas renouveler votre contrat en vertu des dispositions de l'article 5.5 du Statut du personnel.»

5. C'est cette décision qui est déférée au Tribunal de céans par la requérante. Celle-ci demande l'équivalent de cinq années de traitement, ou l'annulation de la décision attaquée et sa réintégration immédiate, l'octroi de deux millions de dollars des Etats-Unis en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi, ainsi que les dépens. Elle réclame également la production de divers documents.

6. Le dossier fait ressortir l'inextricable enchevêtrement des procédures que cette affaire, simple dans ses données essentielles, a suscité. Le Tribunal observe que la confusion dans les textes applicables, la multiplication de voies de recours concurrentes et l'incapacité des institutions mises en place, il est vrai récemment, d'exercer efficacement leurs nouvelles compétences ne contribuent pas à permettre aux fonctionnaires de l'Organisation de se défendre dans la clarté et la sérénité contre les irrégularités éventuellement commises dans la gestion du personnel. Ces difficultés sont accrues, dans le cas de l'espèce, par l'utilisation qui a été faite, à l'occasion de l'évaluation des mérites de la requérante, du rapport résultant de l'instruction des plaintes qu'elle avait elle-même formulées, de telle sorte qu'une procédure mise en œuvre pour protéger les fonctionnaires qui se disent victimes de harcèlement, s'est paradoxalement retournée contre la personne qui s'estimait, peut-être à tort, en droit de se plaindre.

7. En l'espèce, il convient de distinguer deux catégories de questions, même si la défenderesse soutient dans sa réponse que c'est du fait que cette affaire concerne le non-renouvellement du contrat de la requérante qu'il a été nécessaire d'examiner les allégations de harcèlement qu'elle avait formulées. Si l'on se réfère à la décision attaquée du 3 octobre 2002, il apparaît nettement que le Directeur général a entendu rejeter comme infondées les accusations de l'intéressée concernant la procédure suivie pour instruire la demande de reconnaissance du harcèlement dont elle s'estimait victime, et confirmer la lettre du 15 mars 2002 qui prenait expressément position sur ce point, en même temps qu'il rejetait sa demande d'annulation de la décision portant refus de renouveler son contrat.

8. S'agissant, en premier lieu, de la partie de la décision relative aux plaintes pour harcèlement formulées par l'intéressée, dont le dossier ne permet pas de savoir avec certitude si elles ont ou non été abandonnées par la requérante, le Tribunal ne peut que constater que, comme l'a admis le directeur du Département du développement des ressources humaines dans sa lettre du 15 mars 2002, la nouvelle procédure de règlement des différends n'était pas opérationnelle à l'époque des faits et qu'une procédure ad hoc a dû être mise en œuvre. Au surplus, les indications données à plusieurs reprises à l'intéressée, selon lesquelles un conciliateur pourrait intervenir, n'ont en aucune manière été suivies d'effets. Si l'on peut admettre que, compte tenu des circonstances, il ait été nécessaire de recourir à une procédure ad hoc, dès lors qu'il est certain que celle-ci a été contradictoire et conduite de manière loyale, contrairement à ce que soutient la requérante, il est regrettable que l'intervention d'un conciliateur, dont l'Organisation a déclaré, après coup, qu'elle aurait été inutile, ait été aussi rapidement oubliée. Mais, à elle seule, cette circonstance n'a pas entaché d'irrégularité la procédure, cette question étant la seule dont le Tribunal est présentement saisi.

9. S'agissant, en second lieu, du non-renouvellement de contrat, la confusion opérée par le signataire du rapport d'évaluation probatoire -- dont la sévérité a conduit le Comité des rapports à recommander ce non-renouvellement -- est constitutive d'une erreur de droit. Le chef direct de l'intéressée a cru bien faire en s'abritant derrière les appréciations émises par M^{me} D., qui n'était pas la supérieure directe de l'intéressée et était seulement chargée de faire un rapport sur les suites à donner à ses plaintes. La défenderesse a d'ailleurs reconnu que les références faites dans le rapport d'évaluation probatoire au rapport de M^{me} D. ne constituaient pas «les bases types utilisées dans une procédure d'évaluation». C'est le moins que l'on puisse dire : l'instruction d'une plainte présentée par un fonctionnaire international ne doit pas être utilisée par la suite pour nourrir un rapport d'évaluation, et encore moins pour justifier une éviction du service.

10. La requérante est donc fondée à soutenir, sans qu'il soit besoin d'examiner ses autres moyens ni d'ordonner la production des documents qu'elle sollicite, que l'évaluation qui a conduit le Comité des rapports à recommander de ne pas prolonger son contrat et le Directeur général à suivre cette recommandation repose sur des éléments qui n'auraient pas dû être pris en considération. La défenderesse croit devoir rappeler au Tribunal sa jurisprudence, résultant notamment des jugements 1183 et 1386, selon laquelle les décisions de non-renouvellement des contrats de fonctionnaires stagiaires relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente, mais il résulte d'innombrables jugements que le Tribunal doit notamment s'assurer que les décisions de cette nature ne sont pas entachées d'erreur de droit ou de fait, ni de détournement de pouvoir. En l'espèce, l'erreur de droit commise par l'administration doit conduire à l'annulation de la décision attaquée.

11. Il ne s'ensuit pas que la requérante doive être réintégrée dans son emploi ou dans un autre emploi au sein du BIT, comme elle le demande. Il résulte de l'ensemble des pièces du dossier qu'une telle réintégration serait inopportune et, conformément à la possibilité qui lui est offerte par l'article VIII de son Statut, le Tribunal ne la prononcera pas. En revanche, il estime que l'intéressée a droit à la réparation des préjudices matériel et moral qui lui ont été causés et condamne l'Organisation à lui verser à ce titre une somme correspondant à deux années de traitement et indemnités auxquels elle avait droit à la date de cessation de ses fonctions.

12. Obtenant partiellement satisfaction, la requérante a droit à des dépens, fixés à 3 000 dollars des Etats-Unis.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du 3 octobre 2002 est annulée en tant qu'elle confirme une décision précédente portant refus de renouveler le contrat de la requérante.
2. L'OIT versera à cette dernière une indemnité égale à deux années de traitement et indemnités auxquels elle avait droit à la date de cessation de ses fonctions.
3. L'OIT versera également à la requérante 3 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 19 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 20 février 2004.