

**N. (n° 2)**  
**c.**  
**UNESCO**

**126<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4035**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M<sup>me</sup> G. N. le 7 février 2017 et régularisée le 6 mars, la réponse de l'UNESCO du 16 juin, la réplique de la requérante du 4 septembre et la duplique de l'UNESCO du 17 novembre 2017;

Vu la demande d'intervention déposée par M. S. E. Z. le 7 septembre 2017 ainsi que les observations formulées par l'UNESCO au sujet de cette demande le 23 octobre 2017;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal et l'article 13 de son Règlement;

Après avoir examiné le dossier;

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

La requérante accuse son ancienne supérieure hiérarchique de harcèlement moral.

Au moment des faits, la requérante occupait un poste de classe P-4 au sein de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques (ci-après «l'Office») de l'UNESCO.

Le 12 février 2013, elle adressa à la Directrice générale une plainte pour harcèlement moral dirigée contre la directrice de l'Office, détaillant les agissements «vexatoires, humiliants et dégradants» dont

elle estimait être victime depuis 2009. Le 27 mai 2013, le Conseiller pour l'éthique, qui avait recueilli les commentaires de la directrice de l'Office au sujet des allégations que la requérante avait formulées à son encontre, informa cette dernière que la Directrice générale avait décidé de classer la plainte au terme de l'évaluation préliminaire au motif que les faits allégués n'étaient pas constitutifs de harcèlement moral au sens des dispositions applicables mais étaient «plutôt des manifestations d'un conflit d'ordre professionnel». La Directrice générale reconnaissait cependant que ces «désaccords répétés» pouvaient avoir eu un effet sur le bien-être de la requérante et que cette dernière avait pu les percevoir comme un affront.

Le 19 juin, la requérante introduisit une réclamation à l'encontre de cette décision. N'ayant pas reçu de réponse dans «le délai approprié», elle saisit le Conseil d'appel le 31 juillet. Le 19 août 2013, elle fut toutefois informée, en réponse à sa réclamation, que la Directrice générale avait décidé de confirmer sa décision du 27 mai. Dans sa requête détaillée, elle maintint qu'elle avait été victime de harcèlement moral, indiqua qu'elle avait subi un préjudice matériel et moral et sollicita une réparation adéquate pour l'atteinte portée à sa carrière, à sa dignité et à sa santé.

Dans son rapport, qu'il rendit le 30 juin 2016, après avoir entendu la requérante, le Conseil d'appel affirma que, dans la mesure où la directrice de l'Office avait catégoriquement réfuté les allégations de la requérante et où les affirmations des deux protagonistes étaient ainsi en totale contradiction, des témoignages auraient dû être recueillis afin de parvenir à une conclusion «impartiale et équitable». Il ajoutait que l'examen de l'affaire aurait dû être prolongé, dès lors qu'il existait un faisceau d'indices tendant à montrer que la requérante avait été victime de harcèlement et de discrimination et qu'elle avait été mise à l'écart. Constatant que la directrice de l'Office avait quitté le service de l'Organisation, le Conseil d'appel estima qu'il était désormais impossible d'ouvrir une enquête et recommanda, à la majorité, de retirer «la décision attaquée» et de verser, toutes causes de préjudice confondues, une indemnité — dont il précisait les modalités de calcul — à la requérante.

Des discussions débutèrent afin de parvenir à une solution à l'amiable, mais celles-ci échouèrent. Par lettre du 16 janvier 2017, la requérante fut informée que la Directrice générale avait décidé de faire sienne la recommandation majoritaire du Conseil d'appel et qu'elle percevrait ainsi une somme de 53 400 dollars des États-Unis. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder, pour la perte matérielle ainsi que l'atteinte à sa carrière et à sa santé qu'elle estime avoir subies, une réparation adéquate et exemplaire. Elle réclame également une indemnité en réparation du préjudice moral subi ainsi que des dépens.

L'UNESCO conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement.

#### CONSIDÈRE :

1. La requérante attaque la décision du 16 janvier 2017 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a statué sur le recours formé à l'encontre du rejet de la plainte pour harcèlement moral qu'elle avait déposée à l'encontre de la directrice de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques, au sein duquel l'intéressée exerçait ses fonctions.

Se conformant à la recommandation exprimée par le Conseil d'appel dans son rapport du 30 juin 2016, la Directrice générale a, par cette décision, notamment retiré celle du 27 mai 2013 par laquelle cette plainte avait été classée à l'issue de l'évaluation préliminaire dont elle avait fait l'objet. Admettant ainsi que ce classement avait été prononcé à tort, la Directrice générale a cependant estimé, à l'instar du Conseil d'appel, qu'il n'était plus guère possible, pour des raisons pratiques, de procéder à une enquête sur le harcèlement allégué et a donc accepté d'indemniser la requérante à hauteur du montant proposé par la majorité des membres de ce conseil, tout en laissant ainsi ouverte la question du bien-fondé de la plainte introduite par l'intéressée.

2. Dans la mesure où, comme il vient d'être dit, la Directrice générale a reconnu, dans sa décision du 16 janvier 2017, que cette plainte n'aurait pas dû être classée par le Conseiller pour l'éthique, le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'argumentation de la requérante touchant aux irrégularités qui auraient entaché la procédure d'évaluation préliminaire de ladite plainte et, plus généralement, aux vices susceptibles d'affecter la légalité de la décision du 27 mai 2013 prise à l'issue de cette procédure. Cette dernière décision ayant été retirée par la Directrice générale, l'argumentation en cause est en effet inopérante.

3. La décision du 16 janvier 2017 ayant par ailleurs déjà prévu la réparation des torts subis par la requérante sous forme de versement d'une somme équivalente à la perte de rémunération subie pendant une période de près de deux ans où celle-ci avait été placée en congé de maladie, soit 53 400 dollars des États-Unis, les prétentions indemnitaires de l'intéressée ne sauraient bien entendu être admises que dans la mesure où elle justifierait d'un préjudice d'un montant supérieur à cette somme.

4. La requérante fait grief à la Directrice générale de ne pas avoir procédé, après avoir constaté que sa plainte pour harcèlement moral avait été classée à tort, à l'ouverture de l'enquête prévue, lorsque l'évaluation préliminaire ne se conclut pas par un tel classement, par le point 18.2 du Manuel des ressources humaines, relatif à la politique de lutte contre le harcèlement.

Mais le Tribunal estime, à l'instar du Conseil d'appel, que la conduite d'une telle enquête était alors effectivement devenue impossible en raison tant du départ de l'Organisation de la directrice de l'Office que du temps écoulé depuis les faits incriminés, qui rendait très difficile, en particulier, le recueil de témoignages fiables sur la matérialité de ceux-ci et sur l'appréciation que pouvaient en avoir des tiers.

Le Tribunal a d'ailleurs déjà eu l'occasion de relever, dans des cas d'espèce similaires, qu'il n'y avait pas lieu, lorsqu'il s'avère qu'une plainte pour harcèlement a été classée à tort, d'ordonner la réouverture de son instruction, si une telle mesure se heurterait à des difficultés pratiques de cet ordre (voir, par exemple, s'agissant d'une autre affaire

concernant un fonctionnaire de l'UNESCO, le jugement 3639, aux considérants 8 à 10).

C'est, au demeurant, à cette même conclusion qu'est parvenu le Tribunal dans le récent jugement 3935, prononcé le 24 janvier 2018, par lequel il a statué sur une requête formée par le supérieur hiérarchique direct de la requérante à l'époque des faits, M. E. Z., qui s'estimait également victime de harcèlement de la part de la directrice de l'Office.

5. Cette situation a pour conséquence que, tout comme dans l'affaire ayant donné lieu au jugement 3935 précité, il n'est guère possible, dans la présente affaire, de se prononcer en toute connaissance de cause sur le bien-fondé de l'argumentation des parties relative à l'existence et, le cas échéant, aux effets du harcèlement dénoncé par la requérante. Force est en effet de constater que ni les écritures des parties ni les pièces versées aux débats ne mettent le Tribunal à même de se prononcer sur ces points avec certitude, ce que seule la possibilité de se référer aux résultats d'une enquête menée en bonne et due forme à l'époque des faits lui aurait en l'espèce permis de faire.

Ainsi, si la requérante se plaint, notamment, d'avoir été abusivement dépossédée de la substance de ses fonctions, d'avoir été irrégulièrement placée dans une position hiérarchique non conforme à son grade, ou encore d'avoir été victime d'un dénigrement de son travail et d'autres propos ou comportements humiliants, l'examen du dossier ne permet pas de déterminer, pour certains de ces faits, si leur matérialité est établie et, s'agissant de ceux-ci dans leur ensemble, s'ils peuvent être regardés comme caractérisant un harcèlement ou s'ils ne procèdent pas de décisions de gestion admissibles ou de simples maladresses. En outre, s'il est patent que la requérante entretenait des relations très difficiles avec la directrice de l'Office, le constat de cette situation, qui peut fort bien s'expliquer par des conflits d'ordre professionnel, voire par une pure mésentente personnelle, ne permet évidemment pas de conclure, en lui-même, que l'intéressée aurait été victime, comme elle le soutient, de discrimination systématique, de mesures de représailles ou d'autres actes constitutifs d'un harcèlement.

6. Dans les circonstances de l'espèce, l'audition de M. E. Z., que la requérante a sollicitée dans sa formule de requête, sans du reste demander formellement l'organisation d'un débat oral, ne serait pas davantage de nature à établir le bien-fondé des allégations de l'intéressée, d'autant que le caractère conflictuel des relations que ce fonctionnaire entretenait lui-même avec la directrice de l'Office jetterait nécessairement un doute sur l'objectivité de son témoignage. Le Tribunal ne juge donc pas utile d'ordonner cette audition.

7. Il n'en demeure pas moins que l'impossibilité dans laquelle se trouve ainsi la requérante, du fait de l'absence d'enquête diligentée à l'époque des faits, de voir examinée la plainte pour harcèlement qu'elle avait déposée constitue une grave atteinte à son droit au bénéfice d'un recours effectif. Il en est résulté, pour l'intéressée, un lourd préjudice moral, qui justifie, aux yeux du Tribunal, une indemnisation excédant celle déjà accordée par la Directrice générale en vertu de la décision attaquée.

8. Si les divers vices qui auraient entaché, selon la requérante, les procédures d'évaluation préliminaire de sa plainte et d'une autre plainte introduite antérieurement au nom de l'intéressée par M. E. Z. ne sont pas de nature, en l'espèce, à justifier la réparation d'un préjudice distinct de celui identifié ci-dessus, il est fait état, dans la requête et la réplique, d'autres fautes qui seraient susceptibles d'aggraver la responsabilité de l'UNESCO.

9. Contestant la régularité de la procédure suivie devant le Conseil d'appel, la requérante se plaint de n'avoir pas été informée des noms du représentant de l'administration ainsi que de l'observateur désigné par celle-ci auprès de cet organe de recours et de n'avoir pas pu obtenir communication de certains documents détenus par l'Organisation, dont la production aurait dû être ordonnée.

Mais, d'une part, le droit reconnu au fonctionnaire concerné d'être informé de la composition du Conseil d'appel, qui vise notamment à permettre l'éventuelle récusation de membres de ce dernier, ne s'étend pas à l'indication de l'identité du représentant de l'administration et de

l'observateur en cause, lesquels n'ont pas la qualité de membres de cette instance. Or, la requérante avait bien été informée, par un mémorandum du 12 février 2016, de la liste complète des membres du Conseil d'appel qui connaîtraient de son cas.

D'autre part, en admettant même que l'intéressée eût été effectivement en droit de se voir communiquer les documents qu'elle souhaitait consulter, il ne ressort pas du dossier que l'absence de cette communication ait été de nature à porter, en l'espèce, une atteinte substantielle à son droit d'être entendue.

10. Le Tribunal n'accueillera pas davantage l'argument tiré par la requérante d'une «usurpation de la compétence médicale par l'Administration», qui tient à ce que cette dernière avait affirmé, dans son mémoire en réponse devant le Conseil d'appel, que l'intéressée souffrirait d'un «sentiment de persécution». On ne saurait en effet déduire de l'usage de cette expression, comme le fait la requérante, que l'Organisation ait ainsi entendu porter une appréciation d'ordre médical sur son état de santé et insinuer qu'elle souffrirait de troubles mentaux.

11. La requérante est, en revanche, fondée à faire valoir que l'UNESCO a méconnu, en l'espèce, les délais prévus par les dispositions régissant le déroulement de la procédure de recours et, de façon plus générale, que la durée de cette procédure a été excessive.

Il ressort, en effet, des pièces du dossier que l'audience du Conseil d'appel n'a pas eu lieu, comme le prescrit le paragraphe 14 des Statuts de ce conseil, «dans les plus brefs délais et dans les deux mois au maximum après [la réception de] la réponse [de l'administration]», puisqu'elle ne s'est tenue que le 17 mars 2016, alors que cette réponse avait été produite le 11 septembre 2014, soit plus d'un an et demi auparavant. En outre, si le paragraphe 19 desdits statuts prévoit que le rapport du Conseil d'appel doit être transmis à la Directrice générale, avec copie au fonctionnaire concerné, «le plus rapidement possible», ce rapport n'a en l'occurrence été établi que le 30 juin 2016 et n'a fait l'objet de cette transmission que le 7 juillet suivant, soit plus de trois mois et demi après l'audience, ce qui n'apparaît pas conforme à

l'exigence de célérité ainsi requise. Enfin, la décision définitive de la Directrice générale, prise, comme il a été dit, le 16 janvier 2017, n'est ainsi elle-même intervenue que plus de six mois après la remise dudit rapport, alors que le paragraphe 20 des mêmes statuts prévoit que cette autorité «statue sur le cas le plus rapidement possible».

Certes, la défenderesse est fondée à faire observer que les retards ci-dessus mis en évidence sont en partie imputables à des initiatives prises par la requérante elle-même, telles des demandes de prolongation de délais de production de ses propres écritures, et qu'ils peuvent par ailleurs s'expliquer par la particulière complexité de l'affaire. Il importe en outre de tenir compte, à ce sujet, du fait que la décision finale de la Directrice générale a été précédée de tractations avec l'intéressée en vue d'une éventuelle résolution du litige à l'amiable, ce qui a évidemment conduit à en différer l'adoption.

Mais il n'en reste pas moins qu'il appartenait à l'Organisation de veiller plus strictement au respect des délais de procédure prévus par les Statuts du Conseil d'appel, qui s'imposent à elle en vertu du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, et que les négligences commises à cet égard ont contribué à prolonger abusivement la procédure de recours interne, dont la durée totale, soit environ trois ans et demi, est incontestablement excessive. Ces manquements ont causé à la requérante un préjudice moral appelant une légitime réparation (voir, pour des cas d'espèce comparables, les jugements 3688, au considérant 11, et 3935, précité, au considérant 16).

12. Si le reste de l'argumentation de la requête ne saurait justifier l'attribution d'indemnités supplémentaires et, en particulier, celle des dommages-intérêts exemplaires que paraît réclamer la requérante, celle-ci est fondée à obtenir réparation des préjudices analysés aux considérants 7 et 11, *in fine*, ci-dessus.

Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste indemnisation de ces deux préjudices en allouant à l'intéressée une indemnité pour tort moral d'un montant global de 25 000 euros, s'ajoutant à la somme qui lui a déjà été accordée en vertu de la décision du 16 janvier 2017.



13. Obtenant en partie satisfaction, la requérante a droit à des dépens, dont, eu égard au fait qu'elle n'a pas eu recours aux services d'un conseil, il y a lieu de fixer le montant à 1 000 euros.

14. M. E. Z. a formé, dans le cadre de l'affaire, une demande d'intervention. Mais, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal, une telle demande ne peut avoir pour objet que de rendre applicable le jugement statuant sur une requête à un fonctionnaire se trouvant dans une situation de droit et de fait similaire à celle du requérant. Or, en l'espèce, ni le fait que M. E. Z. ait déposé une plainte contre la directrice de l'Office dénonçant des agissements analogues à ceux allégués par la requérante, ni la circonstance qu'il ait lui-même introduit une autre plainte au nom de cette dernière, ne sauraient conduire à considérer qu'il se trouverait dans une situation de droit et de fait similaire à celle de l'intéressée justifiant que le présent jugement lui soit rendu applicable. Sa demande d'intervention sera donc rejetée.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 16 janvier 2017 est annulée en tant qu'elle a limité le montant de l'indemnisation du préjudice subi par la requérante à la somme de 53 400 dollars des États-Unis.
2. L'UNESCO versera à la requérante, en sus de la somme déjà accordée en vertu de la décision du 16 janvier 2017 précitée, une indemnité pour tort moral de 25 000 euros.
3. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête, ainsi que la demande d'intervention, sont rejetés.

Ainsi jugé, le 27 avril 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M<sup>me</sup> Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ