

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

S.
c.
OIT

134^e session

Jugement n° 4549

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} R. S. le 29 janvier 2019 et régularisée le 2 mars, la réponse de l'OIT du 4 avril, la réplique de la requérante du 24 juin et la duplique de l'OIT du 17 juillet 2019;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

La requérante conteste la décision du Directeur général de rejeter sa plainte pour harcèlement.

La requérante est entrée au service du Bureau de l'OIT en Jordanie, au titre d'un contrat de durée déterminée, en juin 2011. Le 15 juin 2018, elle déposa une réclamation, prétendant qu'elle avait été victime d'un harcèlement de la part de son supérieur hiérarchique direct, M. A. En août 2018, une enquêtrice fut nommée pour examiner les allégations de harcèlement de la requérante. Dans le rapport d'enquête en date du 4 octobre 2018, il fut conclu que, selon la prépondérance des probabilités, il ressortait des pièces du dossier que la plainte pour harcèlement et les allégations de représailles formulées par la requérante contre son supérieur hiérarchique étaient sans fondement.

Par lettre du 30 octobre 2018, la requérante fut informée de la décision du Directeur général d'accepter les constatations et conclusions figurant dans le rapport d'enquête et de rejeter sa réclamation. La lettre comportait une offre de médiation et d'assistance à cet égard en vue du rétablissement d'une relation de travail constructive et indiquait que la requérante pouvait contester cette décision définitive directement devant le Tribunal conformément au Statut du personnel. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée du 30 octobre 2018 et d'examiner sa plainte initiale pour harcèlement afin de déterminer qu'elle a été victime d'un harcèlement au sens du cadre juridique de l'OIT applicable. Elle réclame une indemnisation pour le préjudice subi d'un montant de 50 000 francs suisses, ainsi que 3 000 francs suisses à titre de dépens.

L'OIT demande au Tribunal de rejeter la requête comme totalement dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. La requérante attaque la décision du Directeur général en date du 30 octobre 2018, par laquelle il a accepté les constatations et conclusions figurant dans le rapport d'enquête du 4 octobre 2018 et rejeté sa réclamation pour harcèlement et représailles comme étant sans fondement. Le Directeur général a estimé que la réclamation de la requérante ne justifiait pas une action disciplinaire ou d'autres mesures administratives.

2. La requérante soutient que le rapport d'enquête comporte des erreurs de droit manifestes et que, par conséquent, la décision attaquée est fondée sur un rapport vicié et doit être annulée. Elle fonde essentiellement sa requête sur les moyens suivants:

- a) le cadre juridique de l'OIT applicable aurait été ignoré;
- b) le niveau de preuve appliqué n'aurait pas été conforme au droit administratif international en la matière;

- c) l'enquêtrice aurait omis de tenir compte de faits essentiels et n'aurait pas interrogé des témoins mentionnés par la requérante;
- d) la requérante aurait subi un préjudice considérable.

3. Il y a lieu de rappeler d'emblée le cadre juridique régissant l'examen des réclamations concernant un harcèlement à l'OIT. Les politiques et règles applicables sont énoncées dans le Statut du personnel du BIT, en particulier à l'article 13.4, qui a été introduit après la conclusion en novembre 2014 de l'Accord collectif sur la politique de lutte contre le harcèlement et la procédure d'enquête en la matière conclu entre le Bureau international du Travail et le Syndicat du personnel du BIT (ci-après «l'Accord collectif»). L'Accord collectif comprend des dispositions concernant les principes directeurs, le champ d'application, une liste non exhaustive d'exemples et de précisions sur la définition du harcèlement, les rôles et responsabilités du Bureau, ainsi que la prévention. Les modifications du Statut du personnel qui figuraient dans l'annexe à l'Accord collectif et ont ensuite été intégrées dans le Statut du personnel, avec effet au 1^{er} janvier 2015, comprennent des dispositions relatives au règlement des réclamations concernant un harcèlement, à la définition du harcèlement et à la procédure d'enquête.

4. Comme indiqué à l'article 1 de l'Accord collectif consacré aux principes directeurs, «[l]e BIT s'engage à assurer un environnement de travail sûr et exempt de toute forme de harcèlement, lequel constitue un mode de comportement particulièrement répréhensible», «[q]uiconque a été victime de harcèlement sous quelque forme que ce soit a droit à réparation» et «[l]es Parties sont convenues d'une procédure d'enquête, énoncée à l'article 13.4 du Statut du personnel, qui doit permettre de traiter les plaintes promptement et en toute indépendance».

Il importe de relever que le paragraphe 5 de l'article 3 de l'Accord collectif prévoit ce qui suit: «L'intention n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il faut déterminer si un cas de harcèlement est avéré. Même si l'auteur présumé des actes de harcèlement n'avait pas la volonté ou l'intention de nuire, la perception raisonnable de la victime sera le facteur prédominant pour établir la réalité du harcèlement.»

Le paragraphe 1 de l'article 13.1 du Statut du personnel est conforme aux engagements de l'OIT en ce qu'il prévoit que:

«Tout fonctionnaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible avec ses conditions d'emploi, y compris le droit de travailler dans un environnement de travail exempt de harcèlement, peut à tout moment, sans préjudice du droit de déposer une réclamation, conformément à l'article 13.2 1) ou à l'article 13.2 2) [...]»

Le paragraphe 1 de l'article 13.4 du Statut du personnel définit le harcèlement en ces termes:

«Le harcèlement s'entend de toute forme de traitement ou de comportement de la part d'un individu ou d'un groupe d'individus, sur le lieu de travail ou en relation avec le travail pouvant être raisonnablement perçu par la personne qui en est l'objet comme créant un environnement de travail intimidant, hostile ou humiliant ou comme servant à fonder une décision ayant une incidence sur son emploi ou sa situation professionnelle.»

Les paragraphes 9 et 14 de ce même article prévoient notamment ce qui suit concernant le mandat de l'enquêteur:

«9. L'enquêteur procédera à toute recherche nécessaire pour élucider le cas, et notamment examinera la réclamation ainsi que toute déclaration additionnelle du plaignant; il examinera aussi les déclarations du défendeur; il interrogera les parties ainsi que tout témoin ou membre du personnel s'il juge que c'est utile pour l'enquête; il examinera tous les documents fournis par le plaignant, le défendeur et les témoins et rassemblera tout autre renseignement requis pour achever l'enquête.

[...]

14. À la fin de l'enquête, l'enquêteur établira un rapport comprenant les éléments suivants:

- i) un résumé des allégations;
- ii) la procédure d'enquête suivie;
- iii) les personnes interrogées;
- iv) les documents et les informations additionnelles examinés;
- v) les faits établis et un avis quant au bien-fondé des allégations de harcèlement.

[...]»

5. La question centrale qui se pose en l'espèce est de savoir si l'enquête a été menée dans le respect des règles applicables. Pour faciliter l'analyse, les passages pertinents du rapport d'enquête sont cités

ci-après. Il a été conclu dans ce rapport que, «[s]elon la prépondérance des probabilités, il ressort des pièces du dossier que la plainte pour harcèlement et représailles déposée par [la requérante] à l'encontre de [M. A.] est sans fondement»*. Dans le rapport, l'enquêtrice a déclaré que «[l]es preuves réunies [avaient] été examinées en utilisant la définition même du harcèlement donnée par l'OIT, telle qu'énoncée au paragraphe 1 de l'article 13.4»*, et, par conséquent, en tenant compte des cinq éléments de cette définition qui consistent à savoir «[s]i les éléments de preuve établissent ou non que le comportement ou la conduite a eu lieu; [s]i le comportement ou la conduite avait pour but ou effet de créer un environnement de travail intimidant, hostile ou humiliant pour l'intéressé ou avait servi à fonder une décision ayant une incidence sur son emploi ou sa situation professionnelle; [s]i le comportement ou la conduite était lié à une caractéristique protégée; [s]il était ou non raisonnable que le comportement produise cet effet en toutes circonstances»*.

En ce qui concerne la méthodologie, il est notamment indiqué ce qui suit au paragraphe 2.2 du rapport: «[s]ept témoins ont été choisis par l'enquêtrice parmi les noms mentionnés dans la réclamation de [la requérante] [...] Les derniers témoins ont été sélectionnés sur la liste de personnes fournie par [M. A.]. Il convient de noter qu'il y avait un recoupement entre les deux listes»*. Il est ensuite indiqué au paragraphe 2.3 qu'«[i]l n'a pas été jugé opportun d'obtenir des preuves auprès de témoins de moralité et d'anciens employés»*.

6. À l'appui de son troisième moyen, la requérante soutient que l'enquêtrice aurait exclu de manière arbitraire certains faits et incidents du champ de l'enquête, alors que ces incidents s'inscrivaient pourtant dans le cadre de sa plainte et de la définition du harcèlement donnée par l'OIT. Elle soutient en outre que la décision de l'enquêtrice d'exclure certains témoins sans aucune justification constitue une décision arbitraire qui vicie les conclusions du rapport.

* Traduction du greffe.

L'OIT fait valoir que l'enquêtrice pouvait exclure des témoins en vertu du paragraphe 9 de l'article 13.4 du Statut du personnel, qui exige d'elle qu'elle procède à toute recherche nécessaire pour élucider le cas, et de «la jurisprudence du Tribunal qui permet à un enquêteur de limiter son enquête lorsque de multiples incidents sont invoqués en lien avec des faits revêtant une importance significative»*. Elle fait également valoir que le fait que des explications détaillées n'aient pas été fournies dans le rapport d'enquête ne remet pas en cause sa validité et que, selon le courriel de l'enquêtrice du 3 avril 2019, «[l]es témoins de moralité ou les anciens employés ne sont généralement pas interrogés car leur témoignage ne porterait pas directement sur les faits en tant que tels et les incidents propres à l'affaire»*.

7. L'enquêtrice n'a interrogé que sept témoins mentionnés dans la réclamation de la requérante. Pourtant, dans sa réclamation, celle-ci recense un certain nombre de personnes qui, selon elle, seraient à même de fournir des témoignages pertinents concernant ses allégations de harcèlement.

Au sujet d'une situation similaire, le Tribunal a déclaré ce qui suit dans le jugement 4241, au considérant 11:

«[B]ien que la requérante n'ait pas fourni de liste de témoins dans sa plainte pour harcèlement, elle a déclaré dans ce document qu'elle avait donné des noms de témoins tout au long de sa plainte, là où ces indications étaient pertinentes. Elle a identifié quelque 24 personnes concernées par les diverses allégations de harcèlement qu'elle a formulées. Dans un premier temps, entre octobre et novembre 2016, l'IOS a interrogé sept de ces personnes puis, en décembre 2016, a communiqué un résumé de leurs dépositions à la requérante afin qu'elle fasse part de ses observations. Dans [s]a réponse [...], la requérante a relevé que l'IOS ne l'avait pas interrogée et n'avait pas non plus interrogé d'autres témoins qu'elle avait identifiés. [Par la suite], l'IOS a convoqué cinq autres témoins. Il a entendu le témoignage oral de la requérante [...]. L'IOS n'a pas cité certaines personnes que la requérante avait identifiées en relation avec des allégations spécifiques [...]. Cela constitue un vice de procédure, d'autant plus que l'IOS n'a pas expliqué pourquoi il n'avait pas entendu ces personnes (voir le jugement 4111, au considérant 3).»

* Traduction du greffe.

Dans la présente affaire, le rapport d'enquête se bornait à indiquer qu'«[i]l n'a[vait] pas été jugé opportun d'obtenir des preuves auprès de témoins de moralité et d'anciens employés»*. L'enquêtrice n'a pas examiné la question de savoir si ces témoins devaient être entendus du point de vue de la potentielle pertinence de leur témoignage pour la réclamation. Elle n'a pas non plus expliqué pourquoi il n'était pas opportun d'interroger d'anciens employés dans des circonstances où leur témoignage pouvait influencer sur la question de savoir si le harcèlement avait eu lieu. Bien que l'enquêtrice ait expliqué par la suite, dans son courriel du 3 avril 2019, que, «si [elle] n'avai[t] pas été en mesure de parvenir à une conclusion, [elle] aurai[t] pris contact avec d'anciens employés qui étaient de potentiels témoins directs»*, cette explication ne figurait pas dans le rapport d'enquête et relève, en tout état de cause, d'une erreur de logique. Cela revient à tirer une conclusion finale sans que celle-ci soit fondée sur toutes les preuves potentiellement pertinentes.

8. Les conséquences de cette approche peuvent être illustrées de la manière suivante. La réclamation de la requérante comporte 29 pages. De façon générale, elle prend la forme d'un récit chronologique des événements établissant ce que l'intéressée a perçu comme un harcèlement de la part de M. A. Pour nombre de ces événements, la requérante identifie les personnes impliquées et, à plusieurs reprises, note entre parenthèses le nom des personnes qui, selon elle, pourraient confirmer sa version d'un fait en particulier. À la fin de son exposé des faits se trouve un tableau intitulé «LISTE DES TÉMOINS DE MORALITÉ QUI VIENNENT S'AJOUTER AUX AGENTS DE L'OIT DÉJÀ MENTIONNÉS DANS LA DÉCLARATION»* (qui contient 14 noms). Il est clair que la requérante donnait une liste de témoins potentiels, du moins la liste de toutes les personnes dont le nom figurait entre parenthèses et qui pouvaient confirmer sa version des faits, si ce n'est toutes les personnes mentionnées dans son récit.

* Traduction du greffe.

Au début de son récit, elle relate des faits en lien avec l'utilisation du parking. Après qu'un chef d'équipe supplémentaire, A. A. S., fut entré au service du bureau en 2016, M. A. a estimé que lui-même et les deux chefs d'équipe (Z. Y. et A. A. S.) devraient se garer sur le parking réservé à la direction. Selon la version des faits livrée par la requérante, M. A. lui aurait ordonné de se garer à l'extérieur et de ne pas utiliser le parking de la direction. D'après ce qu'elle a déclaré dans son récit, la requérante aurait trouvé cela extrêmement humiliant, à tel point qu'elle aurait cessé de se rendre au travail en voiture et s'y faisait conduire par sa fille.

Dans son exposé des faits, la requérante indique que le nouveau chef d'équipe, A. A. S., aurait déclaré à l'époque (comme cité dans l'exposé): «Le parking de la direction ne m'intéresse pas»*. Après avoir reproduit cette citation, la requérante a ajouté: «([Z. Y.] et [A. A. S.] pourraient le confirmer)*». Z. Y. a été interrogée par l'enquêtrice en qualité de témoin, mais pas A. A. S. Si ce dernier avait été interrogé et avait confirmé qu'à l'époque le parking de la direction ne l'intéressait pas, cela aurait pu jeter un tout autre éclairage sur l'insistance de M. A. à refuser que la requérante utilise une des places du parking de la direction, au motif qu'elle était destinée à être utilisée par A. A. S. L'enquêtrice n'aurait peut-être pas conclu, comme elle l'a fait, «que rien ne prouv[ait] que [M. A.] ait pris [la requérante] pour cible»* en ce qui concerne le parking. En effet, elle aurait pu parvenir à la conclusion opposée, soulignant l'existence d'un harcèlement.

Pour répondre à la question de savoir si M. A. prenait la requérante pour cible, l'enquêtrice aurait pu se concentrer, à tort, sur les intentions de M. A. Une telle approche serait erronée, étant donné que le paragraphe 5 de l'article 3 de l'Accord collectif exige de tenir compte de l'effet produit par le harcèlement allégué et non de l'intention de l'auteur présumé des actes de harcèlement. Mais il n'est pas nécessaire d'examiner cette question plus avant étant donné le vice de procédure concernant les témoins qui entachait déjà l'enquête, comme indiqué ci-dessus.

* Traduction du greffe.

9. Le refus, sans justification valable et nonobstant le pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 9 de l'article 13.4 du Statut du personnel, d'entendre des témoins pouvant potentiellement corroborer les allégations de la requérante a violé les règles d'une procédure régulière (voir le jugement 4111, au considérant 3). L'allégation de la requérante est donc fondée. Dès lors que cette erreur de droit vicie la validité du rapport d'enquête, sur lequel se fonde la décision attaquée, cette décision doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requérante (voir les jugements 4313, au considérant 7, et 4110, au considérant 5).

10. La requérante demande qu'aucune nouvelle enquête ne soit ordonnée, mais réclame en lieu et place une indemnisation pour le préjudice subi. Conformément à la jurisprudence du Tribunal, en cas de grave irrégularité d'une enquête portant sur une plainte pour harcèlement, le Tribunal renvoie en principe l'affaire devant l'organisation concernée pour qu'il soit procédé à une nouvelle enquête (voir, par exemple, le jugement 4313, au considérant 8, et le jugement 4111, au considérant 8). Dans certaines situations spécifiques, le Tribunal peut statuer sur la question de savoir s'il y a eu harcèlement (voir, par exemple, le jugement 4241, au considérant 15, et le jugement 4207, au considérant 21). Mais, en l'espèce, le Tribunal estime qu'il ne serait pas opportun de procéder ainsi. En particulier, étant donné que la requérante est toujours employée par l'OIT, si une enquête dûment menée démontrait qu'elle a été victime de harcèlement, il pourrait être justifié que l'OIT prenne des mesures appropriées. La demande susmentionnée de la requérante sera donc rejetée.

11. Au vu de ce qui précède, la décision attaquée doit être annulée et l'affaire renvoyée à l'OIT pour qu'un autre enquêteur procède à une nouvelle enquête sur la réclamation de la requérante, conformément aux règles applicables et aux exigences d'une procédure régulière.

12. La requérante obtenant partiellement gain de cause, elle a droit à des dépens, dont le montant est fixé à 3 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 30 octobre 2018 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à l'OIT conformément aux considérants 10 et 11 afin qu'il soit procédé à une nouvelle enquête.
3. L'OIT versera à la requérante la somme de 3 000 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 25 mai 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE

ROSANNA DE NICTOLIS

HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ