

M.
c.
UNESCO

122^e session

Jugement n° 3639

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M^{lle} S. M. le 12 juillet 2014, la réponse de l'UNESCO du 3 novembre 2014 et le courriel de la requérante du 31 janvier 2015 par lequel celle-ci a informé le Greffier du Tribunal qu'elle ne déposerait pas de réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 suivants :

La requérante accuse son ancien supérieur hiérarchique de harcèlement moral.

Le 7 décembre 2009, la requérante, fonctionnaire de classe G-5 affectée au sein du Secteur des sciences exactes et naturelles, s'adressa au médiateur, faisant valoir qu'elle était victime de harcèlement moral de la part de son supérieur hiérarchique, M. I. Selon ses dires, elle rencontra le médiateur à deux reprises au cours de l'année 2010. Par ailleurs, le médiateur prit contact avec M. I.

Par courriel du 14 novembre 2011, la requérante fut informée que le Bureau de l'éthique — avec lequel elle avait été en contact en janvier 2010 puis à diverses reprises en 2011 — avait l'intention de clore son dossier. Au vu des mesures concrètes qui avaient été prises au sein du

secteur précité, l'auteur du courriel considérait en effet que l'UNESCO n'avait pas manqué à son devoir de sollicitude à l'égard de la requérante. Il ajoutait que le Bureau de l'éthique n'entendait pas intervenir dans les discussions qui avaient été entamées au sujet de la réaffectation de la requérante dès lors qu'il s'agissait là d'une «question de gestion». Il indiquait que la requérante avait cependant la possibilité de déposer une plainte officielle, ce qu'elle fit le 21 décembre 2011. Affirmant faire l'objet d'un harcèlement moral de la part de M. I. depuis septembre 2009, la requérante se plaignait notamment de la situation d'isolement dans laquelle elle se trouvait et du fait qu'il avait été porté atteinte à sa dignité ainsi qu'à sa santé. Le 1^{er} janvier 2012, la requérante fut mutée au Bureau exécutif du secteur susmentionné, tout en gardant son grade.

Le 28 février 2012, après avoir procédé à une évaluation préliminaire de la plainte officielle et constaté qu'il n'existait aucun commencement de preuve de harcèlement, le conseiller pour l'éthique recommanda au Directeur général de classer l'affaire. Le 2 mars, le conseiller pour l'éthique adressa à la requérante un memorandum l'informant que le Directeur général estimait que les allégations rapportées dans sa plainte ne constituaient pas du harcèlement moral au sens des dispositions applicables mais étaient «plutôt des manifestations d'un conflit d'ordre professionnel, ainsi que le résultat des longues discussions» concernant sa mutation, et avait donc décidé de classer son affaire.

Le 28 mars 2012, la requérante introduisit une réclamation, demandant l'annulation de la décision du 2 mars. À défaut de réponse dans le délai statutaire, elle saisit le Conseil d'appel le 4 mai 2012. Dans sa requête détaillée, elle demanda la reconnaissance de son statut de victime de harcèlement moral, la réparation des préjudices moral, professionnel et physique qu'elle prétendait avoir subis, ainsi que la régularisation de sa situation par promotion à la classe P-3, ou à tout le moins P-2.

Dans son rapport, qu'il rendit le 19 décembre 2013 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel indiqua au Directeur général que, selon lui, il existait suffisamment d'éléments justifiant de demander au Service d'évaluation et d'audit d'examiner les conditions de travail de la requérante au sein du Bureau exécutif dans le but de déterminer si cette

dernière avait fait l'objet de parti pris et qu'il ne pouvait recommander l'octroi d'une indemnité pour atteinte à la carrière ou une promotion. En guise de mesure préliminaire, il recommandait au Directeur général de muter la requérante dans un autre secteur, si tel devait être son souhait. Par un mémorandum du 15 avril 2014, qui constitue la décision attaquée, la requérante fut informée de la décision du Directeur général de ne pas faire sien l'avis du Conseil d'appel, hormis en ce qui concernait l'absence d'indemnisation.

Le 12 juillet 2014, la requérante saisit le Tribunal, lui demandant l'annulation de la décision attaquée, le paiement d'une indemnité correspondant à trente mois de salaire toutes causes de préjudice confondues, la régularisation de sa situation par promotion à la classe P-3, ou à tout le moins P-2, ainsi que le versement d'une somme de 10 000 euros «au titre des frais qu'elle a été contrainte d'engager pour préparer sa défense depuis février 2010 et les dépens».

Pour sa part, l'UNESCO soutient que les allégations de la requérante portant sur la période postérieure au 1^{er} janvier 2012 et sa non-promotion sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne. Par ailleurs, elle sollicite du Tribunal qu'il prononce un certain nombre de constatations de droit et qu'il rejette les conclusions de la requérante.

CONSIDÈRE :

1. La requérante conclut à l'annulation de la décision prise par le Directeur général en date du 15 avril 2014. Aux termes de cette décision, le Directeur général a refusé de suivre l'essentiel des recommandations que le Conseil d'appel avait formulées le 19 décembre 2013 à l'issue de son examen du recours dirigé contre la décision d'écarter la plainte officielle pour harcèlement moral déposée par l'intéressée le 21 décembre 2011. Tel est l'objet de la requête, étant observé que le Tribunal n'a pas à connaître de l'argumentation de la requérante qui, se rapportant plus généralement à sa situation au sein de l'UNESCO, est inopérante au regard du présent litige.

2. Le Tribunal examinera donc en premier lieu si la procédure prévue au point 18.2 du Manuel des ressources humaines de l'UNESCO — qui concerne la politique de lutte contre le harcèlement — en vigueur au moment des faits a été respectée. S'il s'avérait que tel n'a pas été le cas, comme le soutient la requérante, le Tribunal devrait soit renvoyer l'affaire à l'administration pour qu'elle se prononce correctement sur la plainte de l'intéressée, soit, si les circonstances s'y prêtent, se prononcer lui-même sur le bien-fondé de ladite plainte.

3. La procédure de plainte en matière de harcèlement est régie par les paragraphes 21 à 43 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines. Avant de déposer une plainte officielle au Directeur général, le fonctionnaire intéressé peut tenter de régler la situation de manière informelle, par les voies d'une explication entre les parties concernées ou d'un règlement précoce par la médiation d'un tiers. Ces deux actions ne sont pas obligatoires. (Voir les paragraphes 21 à 26 dudit point 18.2.)

Si le plaignant estime que le règlement informel est inadapté ou inefficace, il peut déposer une plainte officielle, notamment en s'adressant par écrit au Directeur général. Il lui est loisible de demander à être aidé ou représenté, à tous les stades, par un membre ou un ancien membre du personnel. «La plainte doit être formulée de bonne foi, ce qui signifie que le plaignant doit avoir la conviction que la façon dont il/elle a perçu les faits [pertinents] reflète la réalité. La mauvaise foi implique un élément de malveillance, de mauvaise volonté, de motivation abusive, de fraude ou d'autre visée malhonnête du même ordre.» (Voir les paragraphes 27 à 30 du point 18.2.)

Les paragraphes 31 et 33 à 37 se lisent ainsi qu'il suit :

«Évaluation préliminaire par le Conseiller pour l'éthique

31. Les plaintes pour harcèlement présentées au Directeur général sont traitées en son nom par le Conseiller pour l'éthique, qui en informe [le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines]. Le Conseiller pour l'éthique prend immédiatement les mesures voulues pour procéder à une évaluation préliminaire de la plainte.
33. Un entretien avec le plaignant et/ou toute personne ayant présenté la plainte est organisé pour :
 - (a) clarifier l'allégation ;

- (b) s'assurer que la plainte porte sur des événements qui peuvent relever du harcèlement ;
 - (c) vérifier que tous les éléments de preuve disponibles sont présentés ; et
 - (d) examiner la possibilité d'un règlement informel.
34. Si, sur la base de cette évaluation préliminaire, il apparaît qu'il y a lieu de poursuivre la procédure, un délai de 10 jours ouvrables est donné à l'auteur présumé du harcèlement pour répondre aux allégations et fournir des éléments de preuve à décharge. [...] L'auteur présumé du harcèlement est également informé de son droit d'être aidé ou représenté.
35. Au vu de la plainte, de la réponse de l'auteur présumé du harcèlement et des éléments de preuve produits, le Conseiller pour l'éthique détermine s'il y a un commencement de preuve de harcèlement. Si nécessaire, il prolonge l'examen de l'affaire afin de s'assurer que les éléments de preuve ont été présentés.
36. Si les faits tels qu'ils ressortent de l'évaluation préliminaire ne font apparaître aucun harcèlement, le Conseiller pour l'éthique recommande au Directeur général que l'affaire soit classée. Le Conseiller pour l'éthique notifie aux parties concernées et [au directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines] la décision du Directeur général et en donne les motifs. Le Conseiller pour l'éthique s'efforce d'achever l'évaluation préliminaire 45 jours au plus tard à compter de la date de présentation de la plainte officielle.

Renvoi pour enquête

37. Si le Conseiller pour l'éthique estime qu'il y a des raisons de penser que la plainte est fondée, il renvoie l'affaire, dans les 10 jours ouvrables qui suivent la réception de la réponse de l'auteur présumé du harcèlement, au Directeur général, qui prend la décision de faire procéder à une enquête et confie celle-ci au Directeur d[u Service d'évaluation et d'audit]. Les deux parties et [le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines] reçoivent notification de cette décision. Cette notification comporte un exposé de la nature de la plainte et des arguments avancés. Elle comprend aussi un exposé des étapes qui seront suivies pour procéder à l'enquête et indique la durée prévue de celle-ci.»

4. En vertu du paragraphe 51, le plaignant a le droit, «[c]onformément à la Disposition 111.1 des Statuts du Conseil d'appel», de recourir contre «toute décision administrative ayant résulté du harcèlement, indépendamment du processus propre à la plainte pour harcèlement».

5. En l'espèce, la requérante dit avoir «tout d'abord tenté de mettre en place une procédure informelle faisant appel à un médiateur dès décembre 2009» et s'être heurtée à l'obstruction du supérieur hiérarchique dont elle dénonçait le comportement.

Il résulte du dossier que, le 7 décembre 2009, elle s'est adressée au service de médiation de l'Organisation au motif qu'elle aurait subi un harcèlement moral de la part de ce supérieur. Le 5 janvier 2010, elle a rencontré le conseiller pour l'éthique, qui lui a recommandé de poursuivre la procédure de médiation car le différend avec son supérieur ne lui paraissait pas relever du domaine du harcèlement. Le 30 mars 2011, la requérante s'est plainte au Bureau de l'éthique de subir une mise à l'écart, ce qui peut constituer un acte de harcèlement moral selon le paragraphe 10, alinéa (d), du point 18.2 du Manuel des ressources humaines.

Alors même que, de mars 2010 à juillet 2011, la requérante avait obtenu trois arrêts de travail d'une durée totale de près de six semaines, sur la base d'avis médicaux dont le dernier faisait état de «surmenage dû au harcèlement moral», la défenderesse a persisté à considérer que sa contestation ne portait que sur une affectation professionnelle insatisfaisante et non sur une relation de travail susceptible de relever du harcèlement tel que défini par le point 18.2 du Manuel des ressources humaines. Le 14 novembre 2011, le Bureau de l'éthique a informé la requérante de son intention de clore le dossier, à moins qu'elle ne se décide à engager la procédure officielle de plainte; cette information fut confirmée dans un courriel daté du 16 décembre 2011.

6. À la suite de la plainte officielle qu'elle a déposée le 21 décembre 2011, la requérante a été transférée dans une autre unité, où lui a été confié un emploi équivalent à celui qu'elle occupait auparavant. Après avoir demandé au supérieur mis en cause de se déterminer sur les allégations de la requérante, le conseiller pour l'éthique a recommandé au Directeur général de classer l'affaire. Le 2 mars 2012, la requérante a été informée que ce classement avait été décidé au motif que, s'il est certes parfois difficile de distinguer entre harcèlement et autres conflits professionnels, les faits allégués dans la plainte ne constituaient pas du harcèlement moral mais étaient «plutôt des manifestations d'un conflit

d'ordre professionnel, ainsi que le résultat des longues discussions concernant le transfert de [son] poste».

7. Dans son rapport du 19 décembre 2013, le Conseil d'appel a relevé (voir le paragraphe 65) qu'il lui était impossible de se prononcer de façon éclairée sur le bien-fondé du grief de harcèlement moral dès lors qu'aucune enquête n'avait été ouverte à ce propos par l'organe compétent et que le supérieur mis en cause avait quitté l'Organisation. Il soulignait qu'après l'échec de la procédure de médiation et le dépôt de la plainte officielle, on aurait pu, même en l'absence de preuve d'un harcèlement, faire davantage pour répondre à cette plainte.

Il ne sera pas nécessaire de trancher la question de savoir si la décision attaquée — qui écarte l'essentiel des recommandations du Conseil d'appel sans s'attarder à ces considérations se rattachant au devoir de sollicitude — répond aux exigences de motivation que doit respecter toute décision s'écartant de l'avis de l'organe consultatif de recours.

8. En effet, il ressort du dossier que, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 33 précité du Manuel des ressources humaines, le conseiller pour l'éthique n'a eu aucun entretien avec la plaignante. Contrairement à ce qu'il a paru estimer, le fait que ledit conseiller ait déjà eu des entretiens avec la requérante avant le dépôt de la plainte officielle ne pouvait en aucun cas le dispenser de procéder à cette audition. Dès lors, l'évaluation préliminaire à laquelle il devait procéder se trouve de ce seul fait radicalement viciée et, par suite, rien ne permet de tenir pour acquis qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête. Force est dès lors de constater que, au mépris du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, la défenderesse a éludé la procédure de traitement des plaintes officielles pour harcèlement qu'elle a instituée aux paragraphes 27 et suivants du point 18.2 du Manuel des ressources humaines.

9. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être admise et que la décision attaquée doit être annulée.

L'affaire devrait normalement être renvoyée à l'Organisation pour qu'elle traite la plainte conformément à ce qu'exige la réglementation applicable. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal ne procédera cependant pas ainsi dans la mesure où la requérante et son supérieur hiérarchique ont tous les deux quitté l'Organisation.

10. L'illégalité de la décision attaquée a causé à la requérante un évident préjudice moral, qu'il convient de réparer par l'attribution d'une indemnité de 15 000 euros.

11. La requérante a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 5 000 euros.

12. Les autres conclusions de la requête doivent être rejetées.

13. Les conclusions en constatation de droit contenues dans la réponse doivent également être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général de l'UNESCO du 15 avril 2014 est annulée.
2. L'UNESCO versera à la requérante une indemnité de 15 000 euros pour tort moral.
3. Elle lui versera également la somme de 5 000 euros à titre de dépens.
4. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 29 avril 2016, par M. Claude Rouiller, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Juge, et M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 2016.

CLAUDE ROUILLER

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

DRAŽEN PETROVIĆ