

112^e session

Jugement n° 3064

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} R. M. le 8 janvier 2010, la réponse de l'Organisation du 16 mars, la réplique de la requérante du 14 avril et la duplique de l'OIT datée du 13 juillet 2010;

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 et les allégations suivants :

A. La requérante est une ancienne fonctionnaire du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, qui a pris sa retraite le 31 octobre 2009.

Le 16 février 2007, alors qu'elle exerçait les fonctions de traductrice de grade P.3 au sein de l'unité allemande de traduction du Service des relations et documents officiels du BIT, l'intéressée présenta une réclamation dans laquelle elle se plaignait de l'atmosphère malsaine qui régnait au sein de son unité depuis plusieurs années et affirmait faire l'objet d'un traitement inéquitable et de harcèlement moral. Par courrier du 21 juin, la directrice du Département du développement des ressources humaines lui répondit que, même si ses griefs étaient en grande partie frappés de forclusion et bien qu'elle ne se soit pas

acquittée de la charge de la preuve, elle proposait, dans le but d'améliorer la communication au sein de l'unité allemande de traduction, que son département entame un dialogue actif et continu avec elle et ses supérieurs hiérarchiques. Le 20 juillet 2007, la requérante saisit la Commission consultative paritaire de recours.

Dans son rapport du 17 janvier 2008, la Commission écarta un certain nombre de griefs pour forclusion et défaut d'intérêt pour agir. Se fondant notamment sur le jugement 2642 du Tribunal de céans, elle rappelait qu'en cas d'accusation de harcèlement il doit être procédé à une enquête «rapide et approfondie». Le BIT n'ayant en l'espèce mené qu'une enquête informelle qui n'avait pas donné lieu à l'établissement d'un rapport, la Commission considérait que les allégations de «harcèlement continu depuis 1993» — dont elle ne s'estimait pas en mesure d'apprécier la réalité — n'avaient pas reçu de la part du Bureau l'attention requise par la jurisprudence du Tribunal et qu'en cela la requérante avait fait l'objet d'un traitement inéquitable. Dans ces conditions, elle recommandait qu'il soit procédé, «dans un délai rapproché», à une enquête formelle approfondie, laquelle devrait porter sur l'ensemble des allégations de l'intéressée et être consignée dans un rapport. Étant donné que la question de l'évaluation du travail de la requérante semblait être au cœur du litige et que les relations que celle-ci entretenait tant avec son supérieur direct qu'avec les anciens chefs de l'unité ne permettaient pas «d'attendre du jugement de ces derniers toute l'objectivité souhaitable», la Commission déclarait qu'il pourrait être utile de demander à «une ou plusieurs personnes étrangères au service» d'évaluer la qualité des prestations de l'intéressée. Par ailleurs, elle encourageait le Département du développement des ressources humaines, la requérante et ses supérieurs hiérarchiques à poursuivre et intensifier leurs efforts pour «promouvoir une meilleure communication et de meilleures relations de travail» au sein de l'unité allemande de traduction.

Par lettre du 18 mars 2008, la requérante fut avisée que le Directeur général avait accepté de faire procéder à une enquête approfondie, dont les conclusions seraient consignées dans un rapport, concernant celles de ses allégations qui n'étaient pas frappées de forclusion. Il avait

également accepté qu'une personne qualifiée, étrangère à l'unité, évalue le travail de l'intéressée et pria le Département du développement des ressources humaines d'encourager un dialogue actif entre les parties concernées, le cas échéant avec le soutien de la médiatrice.

Le 5 septembre, la requérante se renseigna au sujet de l'état d'avancement de la procédure d'enquête, mais elle n'obtint pas de réponse. Le 5 décembre 2008, elle adressa au département susmentionné une réclamation dans laquelle elle dénonçait le fait que la décision du 18 mars 2008 n'avait pas été mise en œuvre s'agissant de l'ouverture d'une enquête et se plaignait que ses supérieurs hiérarchiques n'aient pas pris de mesures pour améliorer la qualité des relations de travail au sein de son unité. En l'absence de réponse, elle saisit la Commission consultative paritaire de recours en mars 2009. Dans son rapport du 14 septembre 2009, celle-ci constata que, plus de quinze mois après l'adoption de la décision du 18 mars 2008, l'enquête — ouverte, en mai 2009, avec un retard difficile à justifier selon elle — n'était toujours pas terminée et aucune information n'était disponible concernant la date à laquelle l'enquêteur rendrait son rapport, et ce, alors même que la requérante devait partir à la retraite au mois d'octobre. Elle soulignait en outre que le département précité n'avait «pas pris activement de mesures pour encourager le dialogue» entre l'intéressée et ses supérieurs hiérarchiques. Elle recommandait donc de verser à cette dernière une indemnité de 10 000 francs suisses en réparation du préjudice moral subi.

Par une lettre du 16 novembre 2009, qui constitue la décision attaquée, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration informa la requérante que le Directeur général, regrettant le «retard inacceptable» — dû à une «erreur administrative» — dans la mise en œuvre de l'enquête, avait décidé de lui allouer à ce titre une indemnité de 3 000 francs. Estimant en revanche qu'avant de disposer du rapport d'enquête il lui était difficile de se prononcer de manière définitive sur la portée des efforts entrepris par le Bureau pour remédier aux «tensions» existant au sein de l'unité allemande de traduction, le Directeur général avait demandé à l'enquêteur de finaliser son rapport pour le 30 novembre 2009 et, dans l'attente de ce

rapport, il réservait sa position sur le paiement éventuel d'une indemnité. La requérante était avisée que la décision du Directeur général lui serait notifiée au plus tard au cours de la première quinzaine du mois de janvier 2010.

Dans son rapport daté du 8 décembre 2009, l'enquêteur conclut, au vu des faits tels qu'établis à partir des pièces du dossier et des témoignages recueillis, que l'intéressée n'avait pas fait l'objet d'un harcèlement moral. Par lettre du 15 janvier 2010, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration communiqua à la requérante une copie du rapport d'enquête et l'informa qu'après avoir examiné celui-ci attentivement le Directeur général estimait que ses allégations de harcèlement étaient dénuées de fondement.

B. La requérante soutient qu'elle a été traitée de manière incompatible avec ses conditions d'emploi puisqu'il n'a pas été donné suite à deux recommandations de la Commission consultative paritaire de recours approuvées par le Directeur général. En premier lieu, elle déplore que l'enquête n'ait pas été mise en œuvre rapidement et qu'aucun délai n'ait été fixé à l'enquêteur pour la remise de son rapport. Elle soupçonne l'administration d'avoir «laiss[é] traîner l'affaire» en espérant que, compte tenu de son départ à la retraite, son «cas de harcèlement disparaîtra[it] comme s'il n'avait jamais existé». En second lieu, elle indique qu'en dehors de deux réunions qu'elle a eues en 2008 avec son supérieur direct, en présence de la médiatrice et de la conseillère juridique du Département du développement des ressources humaines, aucune mesure formelle n'a été prise pour mettre fin aux tensions persistantes au sein de son unité.

L'intéressée ajoute que, si l'évaluation de son travail a été effectuée, à la demande du Comité des rapports, par deux réviseurs de l'Organisation des Nations Unies, elle n'en a pas été informée.

Elle demande l'annulation de la décision attaquée, la réparation du préjudice subi et une somme de 3 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation demande que le Tribunal joigne la requête à celles que l'intéressée formera certainement contre la

décision du 15 janvier 2010 et contre celle du 16 mars 2010 par laquelle le Directeur général a rejeté la réclamation qu'elle a introduite au sujet de son rapport d'évaluation couvrant la période allant du 1^{er} août 2005 au 31 juillet 2007. Dans l'hypothèse où le Tribunal ne ferait pas droit à cette demande, elle souhaite qu'il déclare la requête irrecevable. Elle estime en effet que celle-ci est devenue sans objet en ce qu'elle a trait au retard pris dans la mise en œuvre de l'enquête, puisque le préjudice qui a été causé de ce chef à la requérante a déjà été réparé par le versement d'une indemnité de 3 000 francs. En outre, elle est d'avis que la requête est prématurée en ce qu'elle est relative à la prétendue non-adoption de mesures destinées à améliorer la qualité des relations de travail au sein de l'unité allemande de traduction, étant donné que l'intéressée, qui avait jusqu'au 22 février 2010 pour saisir le Tribunal, l'a saisi une semaine avant que la décision définitive du Directeur général sur ce point lui soit notifiée, comme cela lui avait été annoncé dans la lettre du 16 novembre 2009.

Sur le fond, l'OIT affirme que le retard dans la mise en œuvre de l'enquête — bien qu'inexcusable — s'explique notamment par le fait qu'il s'est avéré extrêmement difficile d'identifier une personne volontaire et qualifiée pour mener ladite enquête.

Concernant l'amélioration de la qualité des relations de travail, la défenderesse indique que, dans ce domaine, elle avait une obligation de moyen et non de résultat et que, dans la mesure où le dialogue entre la requérante et son supérieur direct était rompu depuis des années, les démarches entreprises étaient vouées à l'échec. Elle signale qu'outre les deux réunions de 2008 des «efforts considérables» avaient été déployés en amont par l'administration, mais en vain, étant donné que l'intéressée a préféré privilégier la voie du recours contentieux.

L'Organisation déclare que les allégations de harcèlement et celles concernant l'évaluation du travail effectué par la requérante ne font pas formellement l'objet de la requête et sont dénuées de fondement.

D. Dans sa réplique, l'intéressée signale qu'elle n'a pas perçu l'indemnité de 3 000 francs qui lui était due en réparation du retard pris dans la mise en œuvre de l'enquête. Elle souligne qu'en 2004 son

ancien supérieur hiérarchique au deuxième degré a déployé des «efforts louables» pour améliorer la qualité des relations de travail au sein de son unité mais que, depuis lors, aucune mesure ne semble avoir été prise.

E. Dans sa duplique, l'OIT maintient sa position. Reconnaisant que l'indemnité de 3 000 francs n'avait pas été versée à la requérante, elle indique que des excuses ont été adressées à cette dernière par lettre du 11 juin 2010, que des démarches ont été entreprises pour procéder au paiement de la somme en question, mais que l'intéressée a fait savoir, par courrier du 3 juillet 2010, qu'elle le refusait.

CONSIDÈRE :

1. Le 20 juillet 2007, la requérante saisit la Commission consultative paritaire de recours du BIT d'une réclamation dans laquelle elle se plaignait d'avoir été traitée de manière incompatible avec ses conditions d'emploi et, en particulier, accusait son supérieur direct de harcèlement.

Ladite commission rendit son rapport le 17 janvier 2008, dans lequel elle recommandait notamment qu'il soit procédé à une enquête approfondie. Le 18 mars, le Directeur général décida d'accepter cette recommandation et, se fondant sur le rapport susmentionné, il pria le Département du développement des ressources humaines de faire procéder à une enquête sur les allégations de harcèlement qui n'étaient pas frappées de forclusion et d'encourager la requérante et ses supérieurs à participer à un dialogue actif, le cas échéant avec le soutien de la médiatrice, afin de promouvoir de bonnes relations de travail au sein de l'unité allemande de traduction.

2. Le 5 décembre 2008, la requérante présenta audit département une nouvelle réclamation dans laquelle elle dénonçait le fait qu'il n'avait pas été donné suite à la décision du Directeur général de faire procéder à une enquête et qu'aucune mesure de nature à améliorer la qualité des relations de travail au sein de son unité n'avait été prise.

Cette réclamation étant restée sans réponse, l'intéressée saisit à nouveau la Commission consultative paritaire de recours.

3. Le 15 mai 2009, avec l'accord de la requérante, un fonctionnaire du BIT fut nommé pour conduire l'enquête dans les meilleurs délais, sans toutefois compromettre sa qualité. L'enquêteur eut deux entretiens avec l'intéressée.

4. Dans son rapport du 14 septembre 2009, la Commission recommanda au Directeur général de reconnaître le bien-fondé des deux allégations présentées par la requérante dans sa réclamation, à savoir celle concernant le retard pris dans la mise en œuvre de l'enquête et celle relative au fait que l'administration n'avait pas pris de mesures en vue d'améliorer la qualité des relations de travail au sein de son unité, et de verser à l'intéressée une indemnité de 10 000 francs suisses en réparation du préjudice moral subi.

Par lettre du 16 novembre 2009, le Directeur général fit savoir à la requérante qu'il avait «décidé de suivre la recommandation de la C[ommission]» et de lui accorder une indemnité de 3 000 francs au titre du «retard inacceptable dans l'enquête». En revanche, il indiquait que, dans l'attente du rapport d'enquête, dont il avait demandé la finalisation pour le 30 novembre 2009, il réservait sa position quant à l'octroi éventuel d'une indemnité au titre de la non-adoption de mesures visant à améliorer la qualité des relations de travail au sein de l'unité allemande de traduction et que sa décision serait communiquée à l'intéressée au plus tard au cours de la première quinzaine du mois de janvier 2010. Il était précisé que ladite lettre constituait «une décision définitive au sens de l'article 13.3, paragraphe 4, du Statut du personnel en ce qui concerne la compensation du retard pris dans l'examen [des] allégations relatives aux relations de travail» au sein de l'unité allemande de traduction.

5. La requérante, qui défère cette décision du 16 novembre 2009 devant le Tribunal de céans, demande à celui-ci de l'annuler, d'ordonner

la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi et de lui allouer la somme de 3 000 francs à titre de dépens.

Elle fait valoir, au soutien de sa requête, que l'administration n'a pas pris de mesures pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours, acceptées par le Directeur général le 18 mars 2008, de faire procéder à une enquête et d'encourager le dialogue entre ses supérieurs hiérarchiques et elle-même afin d'améliorer la qualité des relations de travail au sein de son unité.

6. Dans sa réponse, la défenderesse demande la jonction de la requête avec celles que l'intéressée formera certainement contre les décisions des 15 janvier et 16 mars 2010. Le Tribunal, qui constate que la requérante a depuis lors attaqué ces décisions dans sa quatrième et sa sixième requête respectivement, n'estime pas devoir faire droit à cette demande de jonction. En effet, selon sa jurisprudence, la jonction de requêtes ne se justifie que si celles-ci reposent sur les mêmes faits et soulèvent des questions de droit identiques. En l'espèce, outre qu'elles ne reposent pas exactement sur les mêmes faits, les requêtes soulèvent des points de droit différents (voir notamment le jugement 1541, au considérant 3).

7. L'Organisation déclare que, dans le cas où le Tribunal déciderait de ne pas faire droit à sa demande de jonction, elle conclut à l'irrecevabilité de la requête. Elle soutient qu'en ce qui concerne le premier moyen de recours, à savoir le retard pris dans la mise en œuvre de l'enquête, la requête est devenue sans objet étant donné que le préjudice né de ce retard a déjà été réparé par le versement d'une indemnité de 3 000 francs et que, s'agissant du second moyen, à savoir l'absence de mesures destinées à améliorer la qualité des relations de travail au sein de l'unité allemande de traduction, la requête est prématurée étant donné qu'elle a été formée avant que l'administration ne rende une décision définitive sur ce point, ainsi qu'elle s'y était engagée dans la lettre du 16 novembre 2009.

8. Le Tribunal ne peut accueillir cette fin de non-recevoir selon laquelle la requête serait devenue sans objet. En effet, la défenderesse a été incapable de prouver que la requérante a formellement marqué son accord sur le montant de l'indemnité, unilatéralement fixée à une somme bien moindre que celle recommandée par la Commission consultative paritaire de recours, et que l'intéressée a effectivement perçu cette somme.

Concernant le caractère prématuré de la requête, le Tribunal ne pourra se prononcer qu'à l'occasion de l'examen de l'affaire au fond.

9. La requérante affirme, en substance, que l'enquête ordonnée par le Directeur général sur ses allégations de harcèlement a pris un retard considérable et qu'à la date à laquelle elle a formé sa requête aucune décision définitive n'avait été prise au sujet desdites allégations.

10. La défenderesse reconnaît que «le retard pris dans la mise en place de l'enquête est inexcusable». Cependant, elle estime que «[l]es prétentions de la requérante sur ce point sont [...] dénuées de fondement» dès lors que ce retard a fait l'objet d'une indemnisation d'un montant de 3 000 francs.

Mais le Tribunal estime que, même si une telle somme avait été versée à bonne date et acceptée par l'intéressée, ce qui n'est pas le cas, l'Organisation ne saurait s'exonérer de sa responsabilité du fait du retard considérable accusé dans la mise en œuvre de l'enquête, en prenant simplement la décision d'accorder à la requérante une indemnité en réparation du préjudice subi. Cette conclusion s'impose d'autant plus que la Commission avait recommandé le versement d'une indemnité plus importante.

11. L'OIT prétend que le retard n'est nullement dû à la volonté de l'administration de nuire à la requérante, mais à une erreur.

Pour le Tribunal, ce fait n'est pas, non plus, de nature à permettre à l'Organisation de dégager ou d'atténuer sa responsabilité dès lors que l'erreur a été commise par son administration.

Comme l'a relevé très pertinemment la Commission dans son rapport du 14 septembre 2009, plus de quinze mois après la décision du Directeur général, aucune information sur l'avancement de l'enquête et sur la date à laquelle l'enquêteur remettrait son rapport n'était disponible.

Il y a lieu, en conséquence, de retenir que l'intéressée a subi du fait du retard pris dans la mise en œuvre de l'enquête un préjudice moral qu'il convient de réparer.

12. Concernant les mesures qui devaient être prises pour améliorer la qualité des relations de travail au sein de l'unité allemande de traduction, la requérante soutient qu'aucune mesure formelle n'a été prise pour mettre fin aux tensions persistantes au sein de l'unité, à l'exception de deux réunions entre son supérieur direct et elle-même en présence de la médiatrice et de la conseillère juridique du Département du développement des ressources humaines.

13. En réponse à cet argument, la défenderesse fait valoir qu'elle n'avait qu'une obligation de moyen et non de résultat. Elle souligne qu'en dehors des deux réunions mentionnées par la requérante des «efforts considérables» avaient été déployés en amont par l'administration, mais ils se sont avérés inutiles du fait qu'après la deuxième réunion la requérante a déclaré qu'elle ne souhaitait pas poursuivre la médiation en cours, préférant la voie du recours contentieux.

Pour justifier l'absence de résultat, l'OIT met en exergue le constat fait dans le rapport d'enquête, à savoir que la communication entre l'intéressée et son supérieur direct était irrémédiablement rompue depuis plusieurs années et que les tentatives de poursuivre un dialogue actif pour promouvoir de bonnes relations de travail ne pouvaient aboutir.

14. Mais le Tribunal relève que, dans son rapport du 17 janvier 2008, la Commission consultative paritaire de recours «encourage[ait] [le Département du développement des ressources humaines] et les

chefs responsables de la requérante et de son chef d'unité à poursuivre et intensifier leurs efforts pour promouvoir une meilleure communication et de meilleures relations de travail» au sein de l'unité allemande de traduction et que, dans la lettre du 18 mars 2008, il était indiqué que le Directeur général avait «approuv[é] cette recommandation».

Il était donc fait obligation à l'administration de poursuivre et d'intensifier les efforts en question. Cependant, l'examen du dossier ne fait pas ressortir que l'administration a utilisé tous les moyens dont dispose une organisation telle que l'OIT pour atteindre le résultat escompté. La circonstance que la requérante ait choisi la voie du recours contentieux pour faire reconnaître ses droits n'exonérait pas la défenderesse de ses obligations vis-à-vis de l'une de ses fonctionnaires, à l'égard de qui elle a un devoir de sollicitude et contre qui aucune faute n'a été relevée.

15. Sans qu'il soit utile de s'attarder sur les allégations concernant l'évaluation du travail de l'intéressée, qui ne fait pas formellement l'objet d'une conclusion, le Tribunal estime, comme la Commission l'a constaté dans son rapport du 14 septembre 2009, que l'administration n'a «pas pris activement de mesures pour encourager le dialogue» entre la requérante et ses supérieurs hiérarchiques en vue d'améliorer les relations de travail au sein de l'unité allemande de traduction.

16. Compte tenu de ce qui précède et notamment du délai écoulé, il ne peut être retenu que la requête est prématurée, ainsi que l'a prétendu l'Organisation.

17. La requérante a subi un préjudice moral qu'il convient de réparer en tenant compte également du retard pris par la procédure. La Commission avait recommandé une indemnité de 10 000 francs suisses. Le Tribunal estime équitable de porter cette indemnité à 15 000 francs.

18. La requérante a droit à des dépens, fixés à la somme de 2 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'OIT versera à la requérante une indemnité de 15 000 francs suisses en réparation du préjudice moral subi.
3. Elle lui versera également la somme de 2 000 francs à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 18 novembre 2011, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 février 2012.

SEYDOU BA
CLAUDE ROULLER
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET