

P.
c.
OIT

130^e session

Jugement n° 4313

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{lle} V. P. le 15 août 2017 et régularisée le 21 septembre, la réponse de l'OIT du 28 novembre 2017, la réplique de la requérante du 12 février 2018 et la duplique de l'OIT du 16 mars 2018;

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, ancienne fonctionnaire du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, conteste la décision de rejeter sa réclamation pour harcèlement.

À l'issue d'une négociation entre le BIT et le Syndicat du personnel de ce Bureau, l'article 13.4 du Statut du personnel a été modifié avec effet au 1^{er} janvier 2015 et a introduit une procédure pour le règlement administratif des réclamations concernant le harcèlement. Le paragraphe 5 de cette disposition prévoit désormais qu'en cas de réclamation exigeant une enquête, le directeur du Département du développement des ressources humaines nomme un enquêteur indépendant qui, conformément au paragraphe 8 de cette même disposition, doit mener son enquête promptement et en toute

impartialité, objectivité, équité et dans le respect de toutes les règles de procédure. Pour ce faire, le paragraphe 9 précise qu'il procède à toute recherche nécessaire pour élucider le cas, notamment en examinant les écrits et déclarations des parties, ainsi que tous les documents fournis, et en procédant aux auditions desdites parties et de tout témoin ou membre du personnel dont le témoignage est susceptible d'être utile aux fins de l'enquête. Le paragraphe 11 prévoit que le plaignant et le défendeur sont tous les deux informés des témoignages apportés afin qu'ils puissent exercer leur droit de réponse, rectifier des informations erronées en fournissant des preuves, lorsque cela est nécessaire, ou consigner leur désaccord. Selon les termes du paragraphe 13, l'enquête doit être menée à terme normalement dans un délai de soixante jours ouvrables à compter de la réception de la réclamation par l'enquêteur, sauf si celui-ci estime que des circonstances exceptionnelles exigent un délai supplémentaire. Enfin, le paragraphe 18 prévoit que le plaignant et le défendeur ont le droit de contester la décision expresse ou implicite prise sur la base du rapport d'enquête directement devant le Tribunal, en excluant l'étape du recours devant la Commission consultative paritaire de recours.

Titulaire d'un contrat de coopération technique de durée déterminée auprès du Bureau des achats et des contrats, la requérante fut placée en congé de maladie à partir du 24 juin 2015. Le 28 septembre 2015, elle reprit ses fonctions à temps partiel, d'abord à mi-temps, puis, à partir de février 2016, à 80 pour cent.

Le 24 novembre 2016, elle soumit, conformément aux dispositions de l'article 13.4 du Statut du personnel, une réclamation concernant le harcèlement que son supérieur direct et son chef responsable lui auraient fait subir. Entre le 7 et le 16 décembre, elle fut de nouveau en congé de maladie.

Le 22 décembre 2016, le Département du développement des ressources humaines informa la requérante et les harceleurs présumés de la nomination d'une société externe afin de mener une enquête sur les allégations contenues dans la réclamation. En janvier 2017, la requérante fournit une «minute additionnelle» contenant de plus amples précisions et informations factuelles en lien avec sa réclamation et

relatant de nouveaux événements survenus après la soumission de celle-ci. À la fin du mois de janvier, les deux fonctionnaires visés par l'enquête reçurent une copie de la réclamation et de ses annexes pour réponse.

Le 26 janvier, la requérante demanda à être placée en congé spécial sans traitement pour les mois de mars et d'avril, ce qui lui fut accordé.

Elle fut entendue une première fois le 2 février par les deux enquêteurs qui avaient été désignés. Le 15 mars, elle accusa réception des réponses des deux fonctionnaires visés par l'enquête, qui furent à leur tour auditionnés les 16 et 17 mars. Les 24 et 29 mars, la requérante soumit ses commentaires sur les réponses reçues. Le 7 avril, elle fut une nouvelle fois auditionnée. Plusieurs autres personnes travaillant ou ayant travaillé pour le BIT furent auditionnées entre février et avril 2017.

Le rapport d'enquête final, qui fut transmis au Directeur général le 25 avril 2017, concluait que les allégations de harcèlement n'étaient pas établies. Par lettre du 23 mai 2017, la requérante fut informée de la décision de ce dernier d'accepter les conclusions contenues dans le rapport d'enquête et de rejeter sa réclamation. Telle est la décision attaquée. La requérante donna sa démission pour des raisons médicales le 25 mai 2017 avec effet au 1^{er} juin.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'examiner ses allégations de harcèlement et de déclarer qu'elles sont fondées, d'ordonner que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre des harceleurs présumés et de lui octroyer des dommages-intérêts pour les préjudices matériel, physique et psychologique qu'elle estime avoir subis. Ayant été placée en congé spécial sans traitement pendant le mois de mai 2017 sans accord de sa part, elle sollicite le versement de son salaire mensuel, ainsi que le remboursement des neuf jours qu'elle a consacrés aux activités liées à l'enquête pendant les mois de mars et d'avril. Enfin, elle demande au Tribunal de lui allouer des dépens à hauteur de 10 000 francs suisses et de prendre toute mesure jugée appropriée pour remédier complètement à la situation.

L'OIT, pour sa part, demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité et, s'il venait à annuler la décision du Directeur général en raison de vices qui auraient entaché la procédure d'enquête, elle sollicite le renvoi de l'affaire devant elle pour complément d'examen.

CONSIDÈRE :

1. La requérante attaque la décision du Directeur général du 23 mai 2017 faisant siennes les conclusions du rapport d'enquête selon lesquelles les allégations de harcèlement qu'elle a formulées dans sa réclamation du 24 novembre 2016 ne sont pas établies.

2. La modification de l'article 13.4 du Statut du personnel relative à la procédure à suivre en cas de harcèlement a introduit différentes innovations. Si l'introduction de l'obligation de mener une enquête indépendante, sauf lorsque la réclamation est irrecevable ou lorsque le directeur du Département du développement des ressources humaines acquiert la conviction que les faits sont déjà entièrement établis, va incontestablement dans le sens de la jurisprudence du Tribunal, il n'en va pas du tout de même de l'exclusion de la possibilité d'un recours interne devant la Commission consultative paritaire de recours contre la décision du Directeur général prévue par le nouveau paragraphe 18 de l'article 13.4 dudit statut.

3. Tout d'abord, comme le Tribunal l'a rappelé à maintes reprises, il est souhaitable qu'un fonctionnaire ait la possibilité d'introduire un recours interne contre une décision le concernant (voir les jugements 3732, au considérant 2, et 4257, au considérant 12). Le droit d'exercer un recours interne constitue en effet une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel (voir, par exemple, les jugements 2781, au considérant 15, et 3067, au considérant 20). Cela est d'autant plus vrai que, dans la plupart des matières, les organes de recours interne ont normalement la possibilité d'accueillir un recours pour des motifs d'équité ou d'opportunité,

alors que le Tribunal est, pour sa part, tenu de se prononcer essentiellement en droit (voir le jugement 3732, au considérant 2).

Ensuite, l'existence d'une procédure de recours interne permet à l'organisation, au besoin, de combler une lacune ou de rectifier une erreur et, si cela s'avère justifié, de modifier sa position avant la prise de sa décision finale. En outre, elle donne à l'intéressé la possibilité de mieux comprendre la décision finale, voire d'en reconnaître le bien-fondé, même si celle-ci lui est défavorable, sur la base des constatations opérées par l'organe de recours interne et peut l'inciter, le cas échéant, à renoncer à saisir le Tribunal.

Enfin, la procédure de recours interne est appelée à jouer un rôle fondamental dans la résolution des litiges, eu égard tant aux garanties d'objectivité résultant de la composition des organes de recours qu'à leur connaissance intime du fonctionnement de l'organisation. L'une des justifications essentielles du caractère obligatoire de cette procédure est de permettre au Tribunal, s'il a en définitive à connaître effectivement de l'affaire, de disposer d'un dossier nourri des constatations de fait et des éléments d'information ou d'appréciation issus des travaux des instances de recours et, en particulier, de l'organe paritaire intervenant généralement en la matière (voir les jugements 3424, au considérant 11 b), 4072, au considérant 1, et 4168, au considérant 2). En l'espèce, il apparaît au Tribunal qu'il eût été d'autant plus nécessaire de bénéficier de l'apport de l'organe de recours interne qu'il s'agit d'apprécier un grand nombre d'éléments de fait.

En conclusion, le Tribunal ne peut que regretter vivement que la possibilité d'un recours interne devant la Commission consultative paritaire de recours contre les décisions relatives au harcèlement ait été désormais exclue alors que l'existence d'un tel recours est normalement de règle à l'OIT.

4. Dans l'un de ses nombreux moyens, la requérante invoque la méconnaissance du paragraphe 11 de l'article 13.4 du Statut du personnel et, plus généralement, la violation du principe du contradictoire résultant de la circonstance qu'elle n'a pas eu l'opportunité de répondre à des témoignages la concernant directement.

Le paragraphe 11 de l'article 13.4 dispose que :

«Le plaignant et le défendeur seront tous les deux informés des témoignages apportés par les témoins afin qu'ils puissent exercer leur droit de réponse, rectifier des informations erronées en fournissant des preuves, lorsque cela est nécessaire, ou consigner leur désaccord.»

La requérante expose, sans être contredite par l'Organisation, que durant l'enquête elle n'a pas été informée des témoignages qui ont été recueillis. Ce n'est qu'à la lecture du rapport d'enquête, qui lui a été transmis en même temps que la décision attaquée, qu'elle a appris que 14 témoins, dont les noms n'étaient pas mentionnés, avaient été entendus.

5. L'Organisation répond que c'est à tort que le rapport d'enquête mentionne 14 témoins. En réalité, parmi les 14 personnes entendues, quatre étaient des fonctionnaires du BIT qui ont expliqué aux enquêteurs le contexte réglementaire et administratif du Bureau, mais qui n'ont pas témoigné sur des faits spécifiques en rapport avec la réclamation de la requérante. La défenderesse joint à son mémoire en réponse les comptes rendus des entretiens avec les dix autres fonctionnaires qui ont été entendus comme témoins. Elle considère que l'information sur les témoignages étant ainsi fournie à la requérante, la requête devient sans objet sur ce point, comme l'a considéré le Tribunal dans le jugement 2767, dans une hypothèse où une information due à une requérante au titre du droit à un procès équitable, à savoir la composition d'une commission interne, n'avait été fournie qu'au stade du mémoire en réponse.

Mais la circonstance que la requérante ait finalement pu obtenir communication des témoignages dans le cadre de la présente instance juridictionnelle n'est pas de nature, en l'espèce, à régulariser le vice ayant ainsi entaché la procédure d'enquête. Si la jurisprudence du Tribunal admet certes que le défaut de communication d'une pièce puisse être corrigé, dans certains cas, lorsqu'il y est remédié ultérieurement à l'occasion de la procédure suivie devant lui (voir, par exemple, le jugement 2767, invoqué par l'Organisation, et le jugement 3117, au considérant 11), une telle régularisation ne saurait être admise dans l'hypothèse où le document en cause revêt une importance essentielle au regard de l'objet du litige (voir les

jugements 2315, au considérant 27, 3490, au considérant 33, 3831, aux considérants 16, 17 et 29, et 3995, au considérant 5). Or, tel est bien le cas en l'espèce. Les témoignages constituent en effet des pièces essentielles qui fondent de façon déterminante les conclusions du rapport d'enquête et, par conséquent, la décision attaquée par laquelle le Directeur général s'est approprié ces dernières. Le défaut de communication de ces documents constitue une grave atteinte au caractère contradictoire de la procédure prévue par le paragraphe 11 de l'article 13.4 du Statut du personnel, qui ne peut plus être réparée après que la décision finale a été prise.

6. L'Organisation invoque en outre le jugement 3071, dans lequel le Tribunal a considéré que le manquement résultant de la non-communication des témoignages recueillis dans le cadre d'une enquête pour harcèlement aurait pu être corrigé dans la procédure devant la Commission consultative paritaire de recours. La défenderesse, soulignant que la nouvelle procédure pour le règlement administratif des réclamations concernant un harcèlement n'a pas prévu de recours interne devant la Commission consultative paritaire de recours lorsqu'une enquête est requise, croit pouvoir en déduire qu'elle peut corriger l'omission des enquêteurs dans le cadre de la procédure devant le Tribunal.

Mais le Tribunal ne peut suivre un tel raisonnement. Comme il a été exposé au considérant 3 ci-dessus, la procédure de recours interne présente l'avantage, entre autres, de permettre à l'Organisation de réparer à temps certaines irrégularités. C'est ce qui explique que, dans le jugement 3071, le Tribunal ait indiqué que la communication à l'intéressé des témoignages recueillis dans le cadre de l'enquête aurait pu se faire au cours de la procédure devant la Commission consultative paritaire de recours. En effet, dans ce cas, la communication a lieu avant la prise de la décision finale, ce qui permet de respecter le principe du contradictoire. L'exclusion de cette procédure a pour conséquence que l'irrégularité tenant à la communication tardive des témoignages ne peut plus être réparée, dès lors qu'il s'agit d'éléments essentiels ayant fondé la décision attaquée, et que la procédure suivie devant le Tribunal n'intervient, par définition, qu'a posteriori.

7. Il convient de rappeler que, dans les deux jugements invoqués par la partie défenderesse, le Tribunal a souligné qu'un fonctionnaire a le droit de connaître tous les éléments importants susceptibles d'avoir une incidence sur le sort de ses prétentions (voir le jugement 2767, au considérant 7 a)) et que le fait de ne pas fournir ces éléments constitue un grave manquement aux règles d'une procédure régulière (voir le jugement 3071, au considérant 37). Ces deux jugements s'intègrent parfaitement dans la jurisprudence constante du Tribunal selon laquelle, dans le cadre de l'instruction d'une plainte pour harcèlement, un requérant doit avoir la possibilité de prendre connaissance du contenu des déclarations recueillies afin de pouvoir les contester ou les rectifier en s'appuyant, si nécessaire, sur des éléments de preuve (voir les jugements 3065, au considérant 8, 3617, au considérant 12, 4108, au considérant 4, 4109, au considérant 4, 4110, au considérant 4, et 4111, au considérant 4).

Tel n'a pas été le cas en l'occurrence.

Il s'ensuit que le moyen est fondé et que la décision attaquée doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens articulés à son encontre.

8. En cas d'irrégularité d'une enquête portant sur une plainte pour harcèlement, le Tribunal renvoie en principe l'affaire devant l'organisation pour qu'il soit procédé à une nouvelle enquête. La requérante souhaite toutefois qu'il ne soit pas procédé de la sorte étant donné qu'elle a quitté le BIT pour des raisons de santé et que, selon elle, une autre enquête lui provoquerait des souffrances additionnelles et risquerait de porter davantage atteinte à sa santé. Elle demande que le Tribunal examine lui-même le bien-fondé de sa réclamation concernant le harcèlement qu'elle aurait subi et cite à cet égard le jugement 3170, au considérant 25.

9. Eu égard au temps écoulé depuis les faits en litige et à la circonstance que la requérante a aujourd'hui quitté l'Organisation, il n'est plus possible d'ordonner utilement que soit diligentée une nouvelle enquête.

Ainsi qu'il a été exposé au considérant 3 ci-dessus, la procédure de recours interne permet au Tribunal de disposer d'un dossier nourri des constatations de fait et des éléments d'information ou d'appréciation émanant d'un organe présentant tant des garanties d'objectivité résultant de sa composition que de sa connaissance intime du fonctionnement de l'organisation. Or, en raison de la modification du Statut du personnel évoquée ci-dessus, le Tribunal ne dispose pas de l'avis éclairé de cet organe et, en l'espèce, dans ce dossier particulièrement touffu, ni les écritures des parties ni les pièces y annexées ne le mettent à même de porter avec certitude une appréciation sur la réalité du harcèlement, ce que seule la possibilité de se référer aux résultats d'une enquête menée en bonne et due forme à l'époque des faits et à l'avis éclairé de la Commission consultative paritaire de recours lui aurait permis de faire.

Force est dès lors de constater que la requérante a été privée du droit de voir sa réclamation pour harcèlement régulièrement instruite.

10. Le Tribunal considère qu'il est équitable de réparer le dommage moral qui lui a ainsi été causé en condamnant l'Organisation à lui verser une indemnité de 25 000 francs suisses.

11. La requérante demande au Tribunal d'ordonner que des mesures disciplinaires soient prises à l'égard des fonctionnaires qu'elle accuse de harcèlement. Outre le fait qu'en l'espèce le harcèlement n'a pas pu être établi, le Tribunal rappelle qu'une telle demande échappe, en tout état de cause, à sa compétence (voir le jugement 3318, au considérant 12, et la jurisprudence citée).

12. L'intéressée, dont le contrat de coopération technique de durée déterminée venait à échéance le 31 août 2017, a démissionné le 25 mai avec effet au 1^{er} juin 2017. Elle sollicite des dommages-intérêts pour le préjudice matériel subi en raison de la perte de revenus et de perspectives de carrière au sein de l'Organisation et du fait qu'elle a été «contrainte» de démissionner, ainsi que pour le préjudice physique et psychologique dû au harcèlement qu'elle affirme avoir subi.

Le Tribunal constate que la requérante n'allègue pas que l'Organisation lui ait demandé, sous une forme ou sous une autre, de présenter sa démission. La circonstance que l'intéressée ait estimé devoir présenter d'elle-même sa démission du fait du harcèlement dont elle se prétendait victime ne saurait suffire à considérer que cette démission lui ait été imposée par l'Organisation. Dans ces conditions, elle ne saurait, en tout état de cause, prétendre à une indemnisation de la perte de revenus et de perspectives de carrière résultant de cette démission.

S'agissant du préjudice physique et psychologique dû au harcèlement prétendument subi, il ne peut être retenu dès lors que, pour les raisons ci-dessus exposées, la question de la réalité du harcèlement en cause n'a pu être définitivement tranchée, de sorte que ce préjudice ne peut être tenu pour établi.

13. La requérante sollicite le versement de son salaire pour le mois de mai 2017, mois pendant lequel elle a été placée en congé spécial sans traitement sans son accord, et le remboursement des neuf jours dont elle affirme qu'ils ont été consacrés à travailler pour l'enquête pendant le congé spécial sans traitement qui lui a été accordé pour les mois de mars et d'avril 2017. L'intéressée n'ayant pas introduit de recours interne contre les décisions relatives au refus de payer son traitement pour lesdites périodes, ces demandes sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

14. La requérante obtenant partiellement gain de cause, elle a droit à des dépens, que le Tribunal fixe à 750 francs suisses.

15. Le surplus des conclusions de la requête doit être rejeté.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général du 23 mai 2017 est annulée.
2. L'Organisation versera à la requérante une indemnité de 25 000 francs suisses pour tort moral.
3. Elle lui versera également la somme de 750 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 22 juin 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 24 juillet 2020 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ