

F. R. (n° 4)

c.

UNESCO

126^e session

Jugement n° 4034

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M^{me} A. L. F. R. le 20 août 2014, la réponse de l'UNESCO du 9 décembre 2014, la réplique de la requérante du 29 avril 2015, régularisée le 13 mai, et la duplique de l'UNESCO du 20 août 2015;

Vu les articles II, paragraphe 5, 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 prétend avoir été victime de harcèlement.

Des informations relatives à la carrière de la requérante à l'UNESCO figurent dans le jugement 3580, portant sur sa première requête, qui fut prononcé le 3 février 2016. Il suffira de rappeler que, par mémorandum du 18 février 2013, la requérante, qui occupait le poste de chef du Bureau de l'UNESCO à Kinshasa (République démocratique du Congo), fut informée qu'elle serait temporairement affectée au Siège de l'UNESCO à Paris en tant que chargée de mission à compter du 1^{er} mars 2013. Toutefois, ce n'est que le 24 juin 2013 qu'elle prit ses fonctions au sein du Bureau de coordination des unités hors Siège. Celui-ci ayant été supprimé fin 2013, la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines fit savoir à la Directrice générale, par mémorandum du

23 janvier 2014, que la requérante serait transférée au Bureau de la planification stratégique, ce que la Directrice générale accepta.

Le 14 mars 2014, la requérante adressa à la Directrice générale une plainte pour harcèlement moral. Elle prétendait que l'ancien directeur du Bureau de coordination des unités hors Siège — M. S. — puis les «personnes qui [avaie]nt assumé ses fonctions» après son départ à la retraite — intervenu le 31 décembre 2013 — l'avaient «laissée sans travail», ce qui l'avait amenée à se sentir «marginalisée et humiliée». Elle demandait ainsi réparation pour le préjudice moral et professionnel subi.

Dans le cadre de son évaluation préliminaire, la Conseillère pour l'éthique par intérim entendit la requérante avant qu'elle ne parte à la retraite le 31 mars, puis, le 16 avril, elle invita M. d'O. — qui était alors en charge du Bureau de la planification stratégique — à répondre aux allégations de l'intéressée, ce qu'il fit le 12 mai. Le 16 mai 2014, la Conseillère pour l'éthique adressa sa recommandation à la Directrice générale. Elle expliquait que, dans la mesure où la politique de lutte contre le harcèlement de l'Organisation n'était applicable qu'aux seuls fonctionnaires en service et où M. S. était parti à la retraite, ce dernier était exclu du champ d'application de ladite politique et la plainte, en ce qu'elle était dirigée contre lui, devait être rejetée. Par ailleurs, elle indiquait que son évaluation préliminaire avait porté sur la période allant du 11 février au 31 mars 2014, période au cours de laquelle il était établi que M. d'O. était le chef responsable de la requérante, mais que cette dernière n'avait apporté aucun élément tendant à démontrer que M. d'O. avait fait preuve de mauvaise foi à son égard. Concluant que les faits rapportés par la requérante n'étaient pas constitutifs de harcèlement moral au sens de ladite politique, mais qu'il s'agissait plutôt de manifestations d'un conflit d'ordre professionnel, la Conseillère pour l'éthique par intérim recommandait à la Directrice générale de classer la plainte. Par lettre du 20 mai 2014, elle informa la requérante que la Directrice générale avait décidé de rejeter sa plainte. Telle est la décision attaquée.

Dans sa requête, la requérante demande une indemnité de 100 000 euros en réparation du préjudice moral et professionnel qu'elle estime avoir subi et une somme de 20 000 euros pour les dépens.

L'UNESCO soutient que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne. Dans sa réponse, elle demande au Tribunal de renvoyer l'affaire devant le Conseil d'appel puis, dans sa duplique, de surseoir à statuer dans l'attente de la recommandation de ce conseil et de la décision finale de Directrice générale dans le cadre de la procédure de recours interne que la requérante avait entamée, parallèlement à sa plainte, concernant sa privation de fonctions. À titre subsidiaire, elle soutient que la requête est dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La requérante attaque la décision du 20 mai 2014 par laquelle la Directrice générale a rejeté la plainte pour harcèlement moral qu'elle avait déposée le 14 mars 2014 et dans laquelle elle prétendait que ses supérieurs hiérarchiques successifs depuis le 24 juin 2013 l'avaient «laissée sans travail», ce qui l'avait amenée à se sentir «marginalisée et humiliée».

2. La défenderesse demande qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce que le Conseil d'appel ait émis une recommandation à la Directrice générale et que celle-ci ait pris une décision finale dans le cadre de la procédure initiée le 6 mai 2014 devant ce conseil concernant la privation de fonctions dont se plaignait la requérante. Le Tribunal note que la requête, sa sixième, formée par la requérante contre la décision intervenue le 10 décembre 2015 — soit après la demande de sursis — par laquelle la Directrice générale a rejeté le recours du 6 mai 2014 a donné lieu au jugement 3937. Cette demande est donc devenue sans objet.

3. La défenderesse soutient que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne, la requérante n'ayant pas contesté la décision du 20 mai 2014 devant le Conseil d'appel dans le délai qui lui était imparti. La requérante fait valoir que, conformément à l'article 11.1 du Statut du personnel et à la disposition 111.1 du Règlement du personnel, elle n'avait pas accès aux voies de recours interne.

4. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de constater qu'en application de l'article 11.1 du Statut du personnel, de la disposition 111.1 du Règlement du personnel et des Statuts du Conseil d'appel, un ancien membre du personnel ne pouvait user des voies de recours interne pour contester une décision prise après son départ de l'Organisation (voir le jugement 3505, au considérant 4).

5. En l'espèce, la décision attaquée, datée du 20 mai 2014, a été prise après le départ à la retraite de la requérante, le 31 mars 2014. Dès lors, cette dernière, ancienne fonctionnaire de l'UNESCO, n'avait pas accès aux voies de recours interne. La requête est donc recevable.

6. Au soutien de ses conclusions, la requérante invoque plusieurs moyens, qui sont : la violation du principe du contradictoire, la violation du paragraphe 36 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines, relatif à la politique de lutte contre le harcèlement, et le refus d'examiner sa plainte pour harcèlement concernant la période allant jusqu'au 31 décembre 2013. Elle prétend qu'elle a été victime de harcèlement et de mesures de représailles.

7. S'agissant de la violation du principe du contradictoire, la requérante soutient qu'elle n'a pas reçu la réponse du fonctionnaire en charge du Bureau de la planification stratégique à ses allégations de harcèlement. Pour sa part, la défenderesse soutient que le principe du contradictoire ne s'applique pas à l'évaluation préliminaire d'une plainte dans la mesure où cette évaluation constitue une étape informelle ayant pour but de déterminer s'il existe un commencement de preuve de harcèlement.

8. Le Tribunal note qu'en vertu des dispositions considérées des paragraphes 31, 33, 34 et 37 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines, en cas de plainte pour harcèlement, le Conseiller pour l'éthique doit procéder à une évaluation préliminaire à l'effet de déterminer s'il existe des raisons de penser que la plainte est fondée et doit, pour ce faire, entendre le(la) plaignant(e) et éventuellement l'auteur présumé du harcèlement. Le paragraphe 35 du point 18.2 du Manuel des ressources

humaines précise que, «[a]u 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.» Il résulte de ces dispositions que l'évaluation préliminaire précède l'enquête au cours de laquelle débute véritablement l'instruction de la plainte. En l'espèce, la requérante ne conteste pas que, comme l'affirme la défenderesse, elle a été entendue par la Conseillère pour l'éthique au cours de l'évaluation préliminaire. Le fait qu'elle n'ait pas reçu communication de la réponse du fonctionnaire en charge du Bureau de la planification stratégique à ses allégations de harcèlement à un stade où l'enquête n'avait pas commencé ne constitue pas une irrégularité. Ce grief n'est donc pas fondé.

9. La requérante reproche également à l'UNESCO de n'avoir pas mené son évaluation préliminaire dans le délai prescrit par le paragraphe 36 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines. La défenderesse observe, pour sa part, que le texte visé par la requérante prévoit que les délais peuvent être dépassés si les circonstances l'exigent.

10. Aux termes dudit paragraphe 36, «[l]e 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». En l'espèce, s'il est vrai que l'évaluation préliminaire a duré soixante-trois jours, il n'est pas contesté qu'avant de rendre sa recommandation la Conseillère pour l'éthique a entendu la requérante et sollicité les observations du fonctionnaire en charge du Bureau de la planification stratégique, lequel a sollicité une prolongation de délai de deux semaines pour ce faire. Ces circonstances expliquent le dépassement du délai prévu et montrent que la Conseillère pour l'éthique n'est pas restée inactive pendant la durée de cette évaluation préliminaire. La requérante ne démontre pas que la Conseillère pour l'éthique ne s'est pas efforcée de respecter le délai prescrit par le paragraphe 36 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines. Ce grief n'est donc pas fondé.

11. La requérante soutient en outre que le refus d'examiner sa plainte pour harcèlement en ce qui concerne la période allant du 24 juin au 31 décembre 2013 constitue un déni de justice. La défenderesse répond qu'une plainte déposée alors qu'il n'est plus possible de mettre fin aux faits allégués et de sanctionner l'auteur présumé (en l'occurrence, le directeur du Bureau de coordination des unités hors Siège qui a pris sa retraite le 31 décembre 2013) est nécessairement dépourvue de fondement.

12. Le Manuel des ressources humaines, aux alinéas (c) et (d) du paragraphe 5 du point 18.2, met l'accent sur l'action préventive contre le harcèlement et invite les employés à signaler tout incident de harcèlement sur le lieu de travail dès que possible, afin d'éviter une aggravation de la situation. En l'espèce, la requérante, avant le départ à la retraite, le 31 décembre 2013, de l'ancien directeur du Bureau de coordination des unités hors Siège, n'a jamais formulé de plainte contre ce dernier. Le Tribunal estime qu'elle n'a donc pas mis l'Organisation à même d'enquêter sur les faits dont elle dit avoir été victime. En effet, s'il pèse sur l'Organisation une obligation d'enquêter sur des faits susceptibles d'être qualifiés de harcèlement, il n'en demeure pas moins que l'employé doit dénoncer lesdits faits en temps opportun afin de permettre à l'Organisation d'accomplir son obligation. Ce grief n'est donc pas fondé.

13. La requérante prétend, par ailleurs, qu'elle a été victime de harcèlement moral de la part du directeur du Bureau de coordination des unités hors Siège. Elle affirme que celui-ci ne lui a pas permis d'exercer ses fonctions de chargée de mission et qu'il l'a ainsi laissée «désœuvrée» et n'a pas répondu à ses propositions d'exercer «d'autres fonctions». Elle ajoute qu'il ne lui a pas donné d'instructions précises à son arrivée au Siège et qu'il ne l'a pas présentée à ses collègues et a refusé toute «interaction professionnelle» avec elle. En outre, elle fait valoir que ledit directeur n'a pas évalué ses performances pour la période 2012-2013 en tant que chargée de mission, mais en tant que chef du Bureau de l'UNESCO à Kinshasa, ce qui, de son point de vue, est irrégulier. Enfin, elle se plaint de ne pas avoir été invitée à certaines

réunions et du fait qu'en novembre 2013 son nom n'apparaissait toujours pas dans le «listing» du Bureau.

Ces allégations sont relatives à la période allant du 24 juin au 31 décembre 2013. Dans la mesure où, pour les raisons indiquées ci-dessus, aucune enquête n'a pu être menée sur lesdites allégations, le Tribunal n'est pas à même de porter une appréciation éclairée sur celles-ci. Dès lors que cette situation résulte de la carence de la requérante à introduire sa plainte en temps utile, le Tribunal écartera ces allégations.

14. Par ailleurs, en ce qui concerne la période postérieure au 31 décembre 2013, la requérante accuse le fonctionnaire en charge du Bureau de la planification stratégique de l'avoir privée de fonctions et d'avoir délibérément refusé de mettre en œuvre son transfert. La requérante estime que ces incidents, inappropriés et irréguliers, participent d'un harcèlement institutionnel qui résulterait d'une volonté de la soumettre à des mesures de représailles.

15. Le paragraphe 8 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines de l'UNESCO est ainsi rédigé :

«Aux fins de la présente politique, le harcèlement est défini comme suit : le harcèlement désigne tout comportement délibéré, vexatoire, importun et incompatible avec les Normes de conduite, sur le lieu de travail ou en rapport avec le travail, qui peut être raisonnablement perçu comme tel et a pour objet ou effet de :

- (a) constituer une atteinte à l'identité, la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique d'un employé ou d'un groupe d'employés, ou
- (b) créer un environnement de travail menaçant, hostile, dégradant, humiliant ou vexatoire.»

16. Selon la jurisprudence du Tribunal, «l'allégation de harcèlement doit être corroborée par des faits précis, dont la preuve doit être fournie par celui qui affirme en avoir été victime, et [...] un ensemble de faits qui s'échelonnent dans le temps peuvent justifier une allégation de harcèlement» (voir le jugement 3347, au considérant 8).

17. S'agissant des allégations de privation de fonctions formulées à l'encontre du fonctionnaire en charge du Bureau de la planification

stratégique, le Tribunal estime que le dossier ne fait pas apparaître d'indices suffisamment convaincants pour démontrer l'existence du harcèlement allégué.

18. Par ailleurs, la requérante affirme que, à la suite de la suppression du Bureau de coordination des unités hors Siège, elle n'a reçu notification d'aucune affectation précise. La défenderesse explique que cette situation — dans laquelle se trouvaient de nombreux fonctionnaires — résultait d'une restructuration de l'UNESCO qui a impliqué la suppression du bureau en question. Elle précise, cependant, que le personnel dudit bureau a continué à exercer ses tâches courantes et que le fonctionnaire en charge du Bureau de la planification stratégique avait confirmé à la requérante son transfert de façon informelle à la mi-février.

Le Tribunal relève que la situation, certes anormale, dans laquelle s'est trouvée la requérante, et qui affectait d'ailleurs de nombreux autres fonctionnaires, révèle une erreur de gestion imputable à l'administration mais ne caractérise pas pour autant l'existence d'un harcèlement. En effet, conformément à la jurisprudence, un comportement inadéquat ne saurait suffire en lui-même à établir l'existence d'un tel harcèlement (voir, par exemple, le jugement 3625, au considérant 9).

19. Il résulte de ce qui précède que la requérante a échoué à démontrer qu'elle avait été victime de harcèlement.

20. Le Tribunal estime cependant que, même si le harcèlement allégué n'a pas été établi, la requérante a été placée, du fait de l'erreur de gestion ci-dessus mise en évidence, dans une situation difficile qui lui a occasionné un tort moral. L'Organisation devra réparer son manquement à l'obligation d'assurer à ses employés un environnement de travail sûr et sain par le paiement d'une indemnité, dont le Tribunal fixe le montant à 10 000 euros.

21. La requérante obtenant partiellement gain de cause, elle a droit à des dépens, qu'il y a lieu de fixer à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'UNESCO versera à la requérante une indemnité pour tort moral d'un montant de 10 000 euros.
2. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 2 mai 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-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 à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ