

114^e session

Jugement n° 3164

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} M.-M. B. le 12 novembre 2010 et régularisée le 5 janvier 2011, la réponse de l'Organisation du 12 avril et le courriel de la requérante du 28 avril 2011 informant la greffière du Tribunal qu'elle ne souhaitait pas déposer de réplique;

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, ressortissante française née en 1951, est entrée au service du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, en 1987 au grade G.3. En janvier 2001, elle fut mise au bénéfice d'une nomination sans limitation de durée. Au cours de la même année, elle fut promue au grade G.5 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2000. Le 2 juin 2003, elle fut transférée sans changement de grade au poste de documentaliste/assistante à la gestion de l'information au sein du Programme de l'OIT sur le VIH/sida et le monde du travail, lequel est financé par des fonds de coopération technique. Une minute du 18 juin 2003 confirmant son transfert précisait que ses conditions d'emploi

demeuraient inchangées. Par suite de ce transfert, la requérante se vit offrir un contrat de coopération technique couvrant la seconde moitié de l'année 2003. Celui-ci fut ensuite prolongé sur une base annuelle, puis jusqu'au 31 mars 2011, date à laquelle l'intéressée prit sa retraite.

Le 13 mars 2009, la requérante exposa divers griefs dans une réclamation adressée à la directrice du Département du développement des ressources humaines. Elle y expliquait notamment qu'alors qu'elle était responsable de la coordination du processus de production des documents, et notamment de leur traduction, elle avait été informée, en février 2007, qu'une nouvelle procédure avait été adoptée, réduisant selon elle son rôle dans ce domaine à «un minimum absolu». Ayant fait part de ses récriminations, elle avait été déchargée de la production des traductions, ses tâches étant reprises par sa supérieure directe et par une collègue. Le mois suivant, la médiatrice avait rencontré les intéressées. Par ailleurs, la requérante signalait qu'à partir du mois de décembre 2006 elle avait cherché à savoir pourquoi elle se voyait offrir des contrats d'une durée d'un an alors qu'elle avait été titularisée en janvier 2001. Dans le cadre de ces démarches, elle s'était adressée à la directrice du Programme, mais celle-ci avait, d'après elle, refusé d'aborder la question. En outre, elle se plaignait d'une détérioration des relations de travail au sein du Programme, d'un manque de transparence à l'origine de plusieurs incidents et de «[d]ysfonctionnements dus aux difficultés de communication». Au surplus, elle évoquait un épisode au cours duquel sa supérieure directe avait fait preuve de mauvaise foi à son égard et indiquait qu'elle était confrontée à un «[r]efus de replacer [s]on nom sur la liste des personnes éligibles pour l'échelon méritoire». En conclusion, elle demandait à être transférée dans un autre service jusqu'à son départ à la retraite.

N'ayant pas reçu de réponse à cette réclamation, la requérante saisit la Commission consultative paritaire de recours en septembre 2009. Un échange de correspondance avec l'administration s'ensuivit. Par une minute du 21 décembre 2009, l'intéressée fut informée que, dans la mesure où elle avait été transférée à un poste financé par des fonds de coopération technique sans changement de grade, elle avait

conservé les avantages liés au statut de fonctionnaire titulaire, dont l'éligibilité pour l'octroi d'un échelon méritoire. À la suite d'une réunion qui se tint le 27 janvier 2010, et au cours de laquelle elle aurait déclaré que, puisque ses problèmes de nature administrative avaient été résolus, elle pourrait être amenée à abandonner la procédure, elle reçut, le 4 février, un courriel de l'administration l'invitant notamment à faire connaître sa position sur ce point. Elle fut relancée quelques jours plus tard. Le 12 février, elle répondit qu'elle maintenait sa réclamation car, selon elle, «les efforts faits par l'administration ne s'adress[ai]ent pas à la substance de [s]a demande, à savoir, d'être redéployée dans un autre service, au vu du grand manque de transparence dans la gestion du Programme, de l'incessant mouvement du personnel de [celui-ci], et enfin de l'indifférence de la directrice [...] et de sa demande qu[']elle règle [s]es problèmes de droits acquis auprès d[']u Département du développement des ressources humaines». Le 2 mars, la directrice de ce département envoya les commentaires de l'administration en réponse à ladite réclamation. Le 29 mars, la requérante soumit des observations supplémentaires dans lesquelles elle insistait sur le fait qu'elle avait subi des «mauvais traitements» de la part de plusieurs collègues et signalait que, «compte tenu de la nature de [ses] allégations», elle souhaitait que le département susmentionné organise «une enquête indépendante sur la situation qu[']elle a[vait] pu vivre au sein du Programme». Les commentaires additionnels de l'administration furent adressés à la Commission le 16 avril. Lors de son audition, le 26 mai, devant ladite commission, la requérante déclara que l'examen indépendant et approfondi de son cas par les membres de celle-ci suffisait à lui seul à satisfaire sa demande d'enquête.

La Commission rendit son rapport le 14 juin 2010. Elle y indiquait qu'en raison des changements de personnel intervenus au sein du Programme, des difficultés pratiques que représentait un transfert de la requérante à ce stade de l'affaire et de l'incertitude ressentie par cette dernière concernant ses droits, elle recommandait au Directeur général de donner les instructions nécessaires pour que tous les droits de l'intéressée liés à son statut de fonctionnaire titulaire soient dûment respectés et de prendre toutes les mesures propres à

réduire au minimum les tensions entre les membres du personnel du Programme. Par lettre du 16 août 2010, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration informa la requérante que le Directeur général avait décidé de faire siennes ces recommandations. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante prétend que la Commission consultative paritaire de recours a «fait totalement abstraction du harcèlement dont [elle] avai[t] fait état» et que ses recommandations n'ont pas été mises en œuvre. En effet, elle souligne que, bien qu'elle ait été au bénéfice d'une nomination sans limitation de durée depuis 2001, il lui a été demandé de signer un contrat d'un an pour 2010, puis un contrat de trois mois pour couvrir la période allant jusqu'au 31 mars 2011. D'après elle, l'Organisation «semble vouloir ignorer [s]es réclamations» dans l'attente de son départ à la retraite, ce qui, à ses yeux, dénote un manque total de respect pour sa dignité. Elle reprend l'intégralité des griefs exposés dans sa réclamation du 13 mars 2009, en précisant toutefois que le harcèlement dont elle a fait l'objet s'est traduit par la violation de ses droits, «l'indifférence [...] à [s]es multiples demandes de résolution des tensions dues au dysfonctionnement du Programme», l'indifférence de la directrice de celui-ci et les pressions exercées par le Département du développement des ressources humaines pour qu'elle retire sa réclamation.

La requérante demande l'annulation de la décision attaquée, la réparation du préjudice subi du fait de cette décision, la mise en œuvre de l'intégralité des recommandations de l'organe de recours, la condamnation de l'Organisation pour harcèlement et la réparation du préjudice moral subi né de ce harcèlement, ainsi que l'allocation de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT signale que les conclusions tendant à ce qu'elle soit condamnée pour des faits de harcèlement et à ce qu'elle répare le préjudice que la requérante dit avoir subi n'ont pas été formulées devant la Commission consultative paritaire de recours et qu'elles sont donc irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne. Elle déclare ne pas comprendre comment l'intéressée

peut demander à la fois la mise en œuvre de l'intégralité des recommandations de ladite commission et l'annulation de la décision du Directeur général de les faire siennes. Elle ajoute que, dans la mesure où la requérante «entendrait faire un recours en exécution de [cette] décision [...], elle devrait d'abord épuiser les moyens de recours interne avant de pouvoir présenter de telles conclusions devant le Tribunal».

Sur le fond, l'Organisation soutient que le Bureau n'a manqué à aucune de ses obligations envers la requérante. Elle explique que, bien que cette dernière ait été au bénéfice d'une nomination sans limitation de durée, son transfert à un programme de coopération technique aurait dû entraîner la perte de certains avantages réservés aux fonctionnaires relevant du budget ordinaire. Afin d'encourager ces derniers à travailler pour des projets de coopération technique, le BIT a ainsi été amené à développer une pratique consistant à maintenir leurs droits lors de leur transfert lorsque celui-ci se fait sans changement de grade; c'est la raison pour laquelle, en juin 2003, la requérante a été informée que ses conditions d'emploi demeuraient inchangées. La défenderesse précise toutefois que cette pratique pose un certain nombre de «questions juridiques délicates» et que c'est certainement pour cela que l'intéressée n'a pas reçu de réponse claire à ses interrogations — soulevées dès la fin de l'année 2006 — concernant la nature de ses droits avant la minute du 21 décembre 2009. L'OIT souligne qu'au cours de la période où elle a été affectée au Programme la requérante a bien bénéficié des conditions d'emploi d'une fonctionnaire titulaire, que la prolongation de son contrat sur une base annuelle était une conséquence «normale et obligatoire» du fait que son emploi était financé par des fonds de coopération technique et qu'elle n'a subi aucun préjudice à raison de sa situation administrative. À cet égard, elle signale que l'intéressée était éligible pour l'octroi d'un échelon méritoire dès 2006 mais que, dans la mesure où l'octroi de ce type d'échelon est soumis à des quotas, ce n'est que dans le cadre de l'exercice 2010 qu'elle a pu en bénéficier.

Estimant que la requérante a abandonné devant la Commission consultative paritaire de recours sa demande tendant à l'ouverture

d'une enquête, c'est à titre subsidiaire que la défenderesse répond aux allégations de harcèlement. D'après elle, les faits exposés dans la requête ne permettent pas de conclure à l'existence d'un harcèlement, il s'agirait plutôt de tensions provoquées, sans doute, par des faiblesses en matière d'organisation du travail et de communication. Elle rappelle que les tâches assumées par un fonctionnaire peuvent être modifiées à tout moment à condition que les modifications en question ne portent pas atteinte à sa dignité et que les tâches nouvelles qui lui sont confiées restent en rapport avec ses qualifications. En l'espèce, dans la mesure où les tâches de l'intéressée liées à la traduction ne représentaient qu'une infime partie de son travail, leur suppression n'a pu lui porter préjudice. L'OIT ajoute que la simplification de la procédure dans ce domaine apparaît comme une décision de gestion rationnelle prise pour des raisons objectives et sans aucun parti pris à l'encontre de la requérante. Elle conteste que la directrice du Programme ait refusé de parler avec cette dernière de la question de son contrat : étant donné qu'il s'agissait d'un problème de nature administrative, il était normal que la directrice suggère à l'intéressée de s'adresser aux fonctionnaires du Département du développement des ressources humaines, qui étaient mieux à même de répondre à ses interrogations. Elle affirme que l'épisode au cours duquel la requérante aurait vu sa supérieure directe faire preuve de mauvaise foi à son égard était un simple malentendu.

Par ailleurs, l'OIT explique que, confrontée aux tensions qui existaient effectivement au sein du Programme, elle «s'est reposée» sur l'intervention de la médiatrice, qui représente a priori le moyen le plus adapté pour régler un conflit interpersonnel. Elle précise que, dès 2007, plusieurs possibilités de transfert ont été envisagées mais que les recherches ont été rendues plus difficiles par le fait que peu de services disposent d'un poste de documentaliste et que la requérante ne s'est pas montrée intéressée par des postes de secrétaire. Enfin, dans la mesure où la supérieure directe de la requérante a pris sa retraite le 30 septembre 2009, le BIT pouvait légitimement considérer que la situation s'était apaisée et qu'un transfert n'était plus nécessaire.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, qui avait été recrutée en 1987, fut mise au bénéfice d'une nomination sans limitation de durée en janvier 2001. Elle fut transférée, en juin 2003, au Programme de l'OIT sur le VIH/sida et le monde du travail, lequel est financé par des fonds de coopération technique. Bien qu'ayant alors été informée que ses conditions d'emploi restaient inchangées, elle se vit offrir, pour couvrir la seconde moitié de l'année 2003, un contrat de coopération technique qui fut ensuite prolongé sur une base annuelle, puis jusqu'au 31 mars 2011, date à laquelle l'intéressée prit sa retraite.

2. Dès le mois de décembre 2006, la requérante demanda à l'administration des explications concernant son statut contractuel. Elle réitéra cette demande en 2007 et, au cours de la même année, elle sollicita en outre son transfert en raison d'une détérioration des conditions de travail et de la communication au sein du programme où elle avait été affectée. Le 13 mars 2009, n'ayant obtenu aucune réponse satisfaisante en dépit des démarches qu'elle avait entreprises et de l'intervention de la médiatrice, elle adressa à la directrice du Département du développement des ressources humaines une réclamation en vertu des dispositions de l'article 13.2.1 du Statut du personnel, dans laquelle elle articulait de nombreux griefs et demandait de nouveau à être transférée. Cette réclamation étant restée sans réponse dans les délais prévus, la requérante saisit la Commission consultative paritaire de recours.

3. Toutefois, en réponse à ses interrogations relatives à son statut contractuel, l'intéressée reçut une minute datée du 21 décembre 2009 dont il ressortait que, même si elle était affectée à un poste financé par des fonds de coopération technique, les conditions d'emploi qui étaient les siennes avant son transfert au Programme avaient exceptionnellement été maintenues.

4. Le 29 mars 2010, la requérante présenta à la commission susmentionnée des observations supplémentaires. Elle y affirmait

avoir été victime de «mauvais traitements» de la part de plusieurs collègues et faisait part de son souhait de voir le Département du développement des ressources humaines ouvrir «une enquête indépendante sur la situation qu[’elle] a[vait] pu vivre au sein du Programme». Tenant compte, notamment, des changements de personnel intervenus au sein du Programme et de «l’incertitude [...] vécue par [l’intéressée] en ce qui concerne ses droits», la Commission recommanda au Directeur général de donner instruction au département précité et à la directrice du Programme «d’assurer que tous les droits de la requérante liés à son statut de fonctionnaire nommée sans limitation de durée soient dûment respectés», d’une part, et «de prendre toutes les mesures propres à réduire au minimum les tensions qui peuvent exister parmi les membres du personnel d[u] Programme», d’autre part.

5. Par une lettre du 16 août 2010, qui constitue la décision déférée devant le Tribunal de céans, la requérante fut informée que le Directeur général avait décidé d’accepter ces recommandations.

6. Le 12 novembre 2010, estimant que cette décision n’avait pas été suivie d’effet, la requérante saisit le Tribunal pour lui demander de l’annuler, d’ordonner la réparation du préjudice que celle-ci lui avait occasionné et la mise en œuvre de l’intégralité des recommandations de la Commission, de condamner l’OIT pour harcèlement et de lui allouer une indemnité en réparation du préjudice moral né de ce harcèlement, ainsi que des dépens.

Sur la recevabilité

7. Dans des observations préliminaires, l’OIT soulève des objections à la recevabilité de la requête.

a) Elle soutient tout d’abord que les conclusions tendant à ce qu’elle soit condamnée pour des faits de harcèlement et à ce qu’elle répare le préjudice que la requérante aurait ainsi subi sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne.

Le Tribunal est d'avis que, sur ce point, les observations formulées par la défenderesse ne peuvent fonder une fin de non-recevoir. En effet, il est de jurisprudence que les conclusions présentées par un fonctionnaire doivent être interprétées de bonne foi et selon le sens que le destinataire pourrait raisonnablement leur prêter (voir, notamment, le jugement 1768, au considérant 3). En l'espèce, dans la réclamation qu'elle avait adressée à la Commission consultative paritaire de recours, la requérante s'était bien plainte de la mauvaise foi de sa supérieure hiérarchique, de même que d'une détérioration des relations de travail, ainsi que du manque de transparence et de communication au sein du Programme. D'ailleurs, dans les observations supplémentaires qu'elle avait adressées à cet organe, l'intéressée avait indiqué qu'elle avait été victime de «mauvais traitements» de la part de plusieurs collègues et elle demandait l'ouverture d'«une enquête indépendante sur la situation qu'elle a[vait] pu vivre au sein du Programme». En conséquence, le Tribunal considère que les conclusions de la requête relatives au harcèlement doivent faire l'objet d'un examen au fond car elles se rattachent directement à une demande formulée devant ladite commission, et le fait que celle-ci ait recommandé de prendre toutes les mesures propres à réduire au minimum les tensions pouvant exister au sein du Programme prouve d'ailleurs qu'elle avait bien compris le sens des conclusions de la requérante. Quant aux conclusions indemnitaires, le Tribunal estime qu'elles étaient nécessairement incluses dans les prétentions que l'intéressée a formulées devant la Commission.

b) L'Organisation déclare ensuite ne pas comprendre comment la requérante peut demander simultanément la mise en œuvre de l'intégralité des recommandations de la Commission et l'annulation de la décision du Directeur général de les suivre.

Sur ce point, le Tribunal est d'avis que l'intéressée est fondée à demander l'annulation d'une décision acceptant les recommandations de l'organe de recours mais qui n'a pas été suivie d'effet.

c) La défenderesse ajoute enfin que, dans la mesure où la requérante «entendrait faire un recours en exécution de la décision

[susmentionnée], elle devrait d'abord épuiser les moyens de recours interne avant de pouvoir présenter de telles conclusions devant le Tribunal».

Pour ce qui a trait à cette dernière observation, le Tribunal relève que, nulle part dans la requête, il n'a été question d'un quelconque recours en exécution.

Sur le fond

8. La requérante prétend, en premier lieu, que les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours n'ont pas été mises en œuvre alors qu'il ressort de la décision du 16 août 2010 que le Directeur général les avait acceptées.

9. Le Tribunal observe tout d'abord qu'en se bornant à affirmer qu'il acceptait les recommandations de la Commission sans indiquer les mesures concrètes propres à assurer leur mise en œuvre, le Directeur général a rendu une décision qui était viciée dans son essence même et dont l'exécution ne pouvait être que problématique.

10. Par ailleurs, le Tribunal relève que l'administration a certes reconnu que la situation administrative de l'intéressée était «quelque peu bâtarde» et posait des «questions juridiques délicates», mais qu'en continuant à appliquer à cette dernière des règles concernant le personnel affecté à un projet de coopération technique, notamment en lui offrant, en décembre 2010, un contrat de trois mois nonobstant le fait que, lors de son transfert au Programme, il lui avait été assuré que ses conditions d'emploi de fonctionnaire titulaire restaient inchangées, elle n'a pas tenu compte de la circonstance que le Directeur général avait accepté la première recommandation de la Commission tendant à ce que les droits de la requérante liés à son statut de fonctionnaire nommée sans limitation de durée soient dûment respectés. Force est donc de constater que, pour ce qui a trait à la première recommandation de la Commission, la décision du 16 août 2010 n'a pas été suivie d'effet.

11. La Commission avait en outre recommandé au Directeur général de faire en sorte que soient prises toutes les mesures propres à réduire au minimum les tensions qui pouvaient exister au sein du Programme. Mais la défenderesse, qui se contente d'affirmer que «certaines des collègues que la requérante mentionne dans sa requête [...] ont quitté le Programme», n'apporte aucune preuve concrète de nature à convaincre le Tribunal qu'une mesure allant dans le sens de cette recommandation a bien été prise.

12. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'aucune justification valable n'ait été donnée, les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours, qui avaient été acceptées par le Directeur général, n'ont pas été mises en œuvre. Le Tribunal retient, dès lors, que les droits de la requérante liés à son statut de fonctionnaire nommée sans limitation de durée n'ont pas été respectés et que cette dernière a subi, de ce fait, un préjudice qu'il convient de réparer.

13. En second lieu, la requérante reproche à ladite commission d'avoir «fait totalement abstraction du harcèlement dont [elle] avai[t] fait état» dans sa réclamation et dans ses observations supplémentaires du 29 mars 2010.

14. L'OIT soutient que, si, au cours de la procédure interne, l'intéressée avait bien demandé «une enquête indépendante sur la situation qu[']elle] a[vait] pu vivre au sein du Programme», elle a depuis lors abandonné cette demande puisque, durant son audition par les membres de la Commission, elle a affirmé que l'examen indépendant et approfondi de son cas par ces derniers suffisait à lui seul à satisfaire sa demande d'enquête.

15. Mais le Tribunal ne suivra pas la défenderesse sur ce terrain. Selon une jurisprudence constante, une organisation internationale a, à l'égard de ses fonctionnaires, le devoir d'enquêter sur les allégations de harcèlement. Ce devoir consiste à mener sur de telles allégations

«une enquête rapide et approfondie» (voir, par exemple, le jugement 3071, au considérant 36).

16. En l'espèce, l'examen des pièces du dossier révèle qu'aucune enquête n'a été ordonnée sur les faits de harcèlement allégués par la requérante. L'Organisation a donc manqué à son devoir à l'égard de cette dernière. Compte tenu du temps écoulé depuis les faits en litige et de la circonstance que l'intéressée a quitté le service de l'Organisation, il n'y a pas lieu d'ordonner une telle enquête. Mais la requérante a subi de ce fait un préjudice moral qu'il convient de réparer.

17. Compte tenu de tout ce qui précède, le Tribunal estime que la requérante a droit à une indemnité de 30 000 francs suisses en réparation du préjudice subi, toutes causes confondues.

18. Obtenant satisfaction, l'intéressée a droit à des dépens, que le Tribunal fixe à 3 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'OIT versera à la requérante une indemnité de 30 000 francs suisses, toutes causes de préjudice confondues.
3. Elle lui versera également une somme de 3 000 francs à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 13 novembre 2012, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, 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 6 février 2013.

SEYDOU BA
GIUSEPPE BARBAGALLO
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET