

M.
c.
UNESCO

138^e session

Jugement n° 4883

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^{me} S. M. le 31 mai 2022, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 26 septembre 2022, la réplique de la requérante du 28 octobre 2022 et la duplique de l'UNESCO du 30 janvier 2023;

Vu les pièces complémentaires produites par l'UNESCO, les 23 et 29 avril 2024 et le 10 mai 2024, dans le cadre d'un supplément d'instruction ordonné par le Président du Tribunal;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

La requérante conteste la décision de classer sa plainte pour harcèlement à l'issue de la procédure d'évaluation préliminaire de celle-ci.

La requérante est entrée au service de l'UNESCO le 20 décembre 2010 en tant qu'agent de sûreté affectée à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, à la classe G-3, au titre d'un engagement de durée déterminée de deux ans, qui fit l'objet de renouvellements successifs. Après avoir suivi une formation organisée par l'Office des Nations Unies à Genève du 30 mai au 3 juin 2016, elle

fut habilitée à porter une arme dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Le 30 avril 2018, elle adressa à la Directrice générale une plainte formelle pour harcèlement contre l'adjoint au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, M. M. – lequel était, depuis son engagement par l'Organisation en décembre 2017, son supérieur hiérarchique de deuxième niveau sous la direction du chef de la Section, M. D. –, se référant à plusieurs incidents survenus entre février et avril 2018 et invoquant une violation des Normes de conduite de la fonction publique internationale qui remettait en cause l'aptitude de cette personne à occuper son poste d'adjoint. Elle affirmait avoir fait l'objet d'un «harcèlement répété, persistant [et] multiforme sur le lieu de travail» résultant d'une conduite inappropriée de M. M., ainsi que d'un traitement discriminatoire et d'un parti pris à son encontre.

Le 23 juillet 2018, la requérante fut informée que, sur la base de l'évaluation préliminaire effectuée par M^{me} T., la Conseillère pour l'éthique, la Directrice générale avait décidé de classer sa plainte au motif qu'il n'existait pas de preuves suffisantes de harcèlement de la part de M. M. Il fut néanmoins décidé que ce dernier devrait suivre une formation destinée à le sensibiliser à l'environnement de travail attendu au sein de l'Organisation. Le lendemain, la requérante adressa une note à M^{me} T., exprimant son désaccord avec la décision de la Directrice générale et faisant valoir qu'il y avait une contradiction entre le classement de sa plainte et la recommandation relative à la formation devant être suivie par M. M., ce qui, selon elle, constituait une preuve du comportement inapproprié de celui-ci. Le 3 août 2018, le Bureau de l'éthique lui répondit que ses allégations n'avaient pas été corroborées par les témoins qu'elle avait cités.

Le 16 août 2018, la requérante adressa à la Directrice générale une réclamation contre sa décision du 23 juillet, puis, le 14 septembre, en l'absence de réponse à cette réclamation, elle déposa un avis d'appel auprès du Conseil d'appel. Sa réclamation fut finalement rejetée, le 21 septembre, au motif qu'il n'y avait pas de «commencement de preuve de harcèlement» de la part de M. M. et que la décision contestée

avait été prise conformément aux règles et principes de droit applicables.

Le 24 septembre 2018, la requérante demanda communication de la recommandation de la Conseillère pour l'éthique relative à sa plainte. Elle en reçut une copie caviardée le 6 novembre suivant, puis la version intégrale le 11 mars 2020.

Le 14 janvier 2019, elle fut réaffectée au poste de commis courrier de classe G-3 au sein du Service du courrier.

Le 21 février 2019, elle adressa sa requête détaillée au Conseil d'appel, complémentaire à son avis d'appel du 14 septembre 2018. Elle sollicitait l'annulation de la décision de classement sans suite de sa plainte et la condamnation de l'Organisation à lui verser une indemnité de 30 000 euros à titre de réparation pour le préjudice moral qu'elle estimait avoir subi.

Le 1^{er} janvier 2020, alors que la procédure de recours interne était en cours, la requérante fut réaffectée au poste d'assistante au sein de l'Unité d'interprétation de la Section de gestion des conférences et manifestations culturelles de la Division des conférences, des langues et des documents dans le Secteur de l'administration et du management. Le 16 février 2022, son poste fut reclassé à G-4 avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2021.

Dans son avis du 2 décembre 2021 – rendu après avoir entendu les parties et fait droit à leurs diverses demandes de prolongation de délais –, le Conseil d'appel conclut que la décision du 23 juillet 2018 avait été prise en conformité avec les règles et procédures applicables. Il nota également que le fait d'avoir proposé une formation à M. M. «pour pallier les malentendus pouvant avoir lieu» ne signifiait pas qu'il y avait eu harcèlement de sa part. Le Conseil recommanda le rejet du recours mais estima néanmoins qu'il serait salutaire pour les parties de recourir à la médiation pour essayer de régler leur différend et encouragea la mise en œuvre des dispositions applicables relatives à la méthode informelle de règlement des litiges.

Par lettre du 9 mars 2022, la requérante fut informée de la décision de la Directrice générale d'accepter la recommandation du Conseil d'appel tendant au rejet de son recours comme infondé. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de reconnaître, d'une part, que l'évaluation préliminaire menée sur sa plainte pour harcèlement est entachée de nullité et, d'autre part, que la durée de la procédure de recours interne a été excessive. Elle réclame le versement d'une indemnité, d'un montant fixé *ex aequo et bono* à 30 000 euros, à titre de réparation du tort moral qu'elle estime avoir subi.

L'UNESCO, pour sa part, sollicite le rejet de la requête comme infondée dans sa totalité.

CONSIDÈRE:

1. Outre la réparation du tort moral qu'elle estime avoir subi en raison de ce qu'elle qualifie de faits de harcèlement «par propos sexistes, abus de pouvoir et de position dominante, intimidation, menaces [et] humiliation» de M. M., adjoint au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, à son encontre, la requérante demande au Tribunal d'annuler la décision de la Directrice générale du 9 mars 2022 rejetant sa plainte pour harcèlement et de reconnaître, d'une part, le caractère irrégulier de l'évaluation préliminaire à laquelle a procédé la Conseillère pour l'éthique, M^{me} T., et, d'autre part, la durée excessive du traitement de son recours interne.

2. En l'espèce, les faits qui sont à l'origine de la plainte déposée par la requérante peuvent, selon ce que cette dernière fait valoir, être synthétisés comme suit:

- 1) fin janvier 2018, elle et un de ses collègues se seraient vu reprocher le fait de ne pas vouloir adopter, en se prévalant à ce titre d'une note de l'ancienne Directrice générale du 1^{er} décembre 2015 sur le «Renforcement de la sécurité à l'UNESCO», le point de vue de M. M. concernant la question de l'armement des agents de sûreté;

- 2) lors d'un entretien en date du 5 février 2018, M. M. lui aurait fait savoir que la «Commission d'habilitation d'armement» – organe établi en décembre 2017 dans le cadre d'un projet d'armement au sein de l'UNESCO afin d'émettre des avis sur les candidatures présentées par les agents de sûreté souhaitant porter une arme dans l'exercice de leurs fonctions – avait proposé de l'habiliter au port d'arme, tout en formulant des réserves quant à son comportement et à la nécessité d'ajuster celui-ci au regard des responsabilités que l'Organisation s'apprêtait à lui donner. Il ressort des écritures que ces réserves portaient, d'une part, sur le dédain que l'intéressée aurait affiché, en certaines circonstances, envers des collègues plus récemment engagés et, d'autre part, sur un manque de tact et de courtoisie envers les visiteurs et les diplomates se trouvant dans les locaux de l'Organisation. N'ayant jamais été entendue par cette commission ni reçu de remarques négatives sur son attitude, elle aurait fait part à M. M. de son incompréhension et ce dernier lui aurait alors répondu «qu'il consid[érait] comme un comportement inapproprié le fait de ne pas partager SON point de vue concernant l'armement à l'UNESCO». Lors de ce même entretien, elle aurait également demandé à M. M. de ne plus lui «broyer» la main quand il la saluait. À la suite de cette remarque, il aurait adopté un air méprisant, voire l'aurait ignorée quand il la rencontrait;
- 3) les 6 et 16 février 2018, elle aurait demandé à la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM selon son sigle anglais) et au Bureau de l'éthique d'ouvrir une enquête concernant l'existence de la «Commission d'habilitation d'armement» et le bien-fondé des réserves qui auraient été émises à son encontre, alors même qu'elle avait déjà reçu une habilitation au port d'arme à l'issue d'une formation organisée par l'Office des Nations Unies à Genève. Il lui aurait été répondu que l'avis de cette commission ne serait pas classé dans son dossier personnel. Sa demande d'ouverture d'une enquête serait, quant à elle, restée sans suite;

- 4) le 16 mars 2018, alors qu'elle se trouvait en service au poste de garde, M. M. lui aurait à nouveau «broyé» la main, de même que celle de l'une de ses collègues, en présence de deux autres collègues masculins. Sa collègue se serait plainte de cette façon de «serrer» la main et l'adjoint aurait alors tenu des propos «sexistes humiliants» en répétant à au moins deux reprises qu'«il n'y a pas de femmes en uniforme»;
- 5) le 10 avril 2018, M. M. aurait décidé de la changer de groupe, ainsi que deux autres de ses collègues, sans que cela soit, selon elle, justifié par l'intérêt du service;
- 6) enfin, le 11 avril 2018, M. M. lui aurait «tend[u] la main ouverte sans la fermer et sans [lui] dire bonjour». Elle lui aurait demandé soit de lui «serre[r] la main correctement», soit de s'abstenir de le faire et d'«arrête[r] de [l]'humilier». Dans la même journée, M. M. lui aurait adressé un courriel dans lequel il niait la traiter avec mépris, l'informait qu'il considérait sa remarque comme inappropriée et la menaçait d'en faire mention dans l'évaluation de ses performances.

Il convient de préciser que la requérante a également déposé une plainte officielle pour harcèlement à l'encontre du chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, M. D., pour un incident également survenu le 11 avril 2018. Cette seconde plainte ayant également été rejetée par la Directrice générale – mais, dans ce cas, après enquête –, la requérante a déposé une deuxième requête devant le Tribunal. Cette requête fait l'objet du jugement 4884, également prononcé ce jour.

3. Dans un premier moyen, la requérante fait valoir que, à la suite de diverses modifications réglementaires récemment adoptées par l'UNESCO, il n'y aurait plus au sein de l'Organisation de véritable politique de lutte contre le harcèlement ni de recours interne effectif à l'encontre des décisions prises en la matière.

4. Le Tribunal observe toutefois que, dans sa version applicable au moment des faits, le point 18.2 du Manuel des ressources humaines, intitulé «Politique de lutte contre le harcèlement», prévoyait, en ses

paragraphes 27 à 37, que, en cas de dépôt d'une plainte formelle pour harcèlement auprès de la Directrice générale, la Conseillère pour l'éthique prenait immédiatement les mesures voulues pour procéder à une évaluation préliminaire de celle-ci. Cette évaluation comprenait notamment un entretien avec la plaignante afin de clarifier les allégations formulées, de s'assurer que la plainte portait sur des événements pouvant être qualifiés de harcèlement, de vérifier que tous les éléments de preuve disponibles étaient présentés et d'examiner la possibilité d'un règlement informel. S'il apparaissait qu'il y avait lieu de poursuivre la procédure, un délai était accordé à l'auteur présumé du harcèlement pour répondre aux allégations et fournir des éléments de preuve à décharge. Au vu du contenu de la plainte, de cette éventuelle réponse et des éléments produits, la Conseillère pour l'éthique déterminait s'il y avait un «commencement de preuve de harcèlement» et, si tel était le cas, elle conseillait à la Directrice générale de renvoyer l'affaire pour enquête au Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais). En revanche, si les faits ressortant de l'évaluation préliminaire ne faisaient apparaître aucun harcèlement, la Conseillère pour l'éthique recommandait à la Directrice générale de classer l'affaire.

Aux termes du paragraphe 1 du point 18.2 précité, «[l]es Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux stipulent, en leur paragraphe 20, que: “le harcèlement sous toutes ses formes constitue une atteinte à la dignité de la personne humaine et les fonctionnaires internationaux doivent éviter d’y recourir. Ils ne doivent pratiquer aucune forme de harcèlement et doivent être au-dessus de tout soupçon à cet égard. Les fonctionnaires internationaux ont le droit de travailler sans être soumis au harcèlement”.»

De même, le harcèlement au sens général et le harcèlement moral étaient définis comme suit aux paragraphes 8 et 10 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines:

- «8. 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.
- [...]
10. Par **harcèlement moral**, on entend, entre autres, toute agression répétée ou persistante, d'ordre physique, verbal ou psychologique, qui a un effet néfaste sur la situation sur le lieu de travail ou vise à humilier, rabaisser, insulter ou intimider une personne ou un groupe de personnes, et qui comporte un risque sérieux d'atteinte à leur santé, leur carrière ou leur dignité. Les actes constitutifs de harcèlement moral sont notamment, mais non exclusivement, les suivants :
- (a) des attaques persistantes, injustifiées et sans objet visant le comportement personnel ou professionnel d'un employé et délibérément vexatoires à son égard ;
 - (b) l'atteinte à la réputation personnelle ou professionnelle d'un employé par la rumeur, le ragot ou la dérision ;
 - (c) des commentaires ou un comportement vexatoires en rapport avec l'origine ethnique, les caractéristiques physiques ou la religion d'une personne ;
 - (d) le fait d'exclure un employé de certaines activités professionnelles ou de l'en tenir continuellement à l'écart ;
 - (e) l'abus d'autorité ou de pouvoir. Dans le cadre de la présente politique, l'abus de pouvoir s'entend de l'utilisation abusive d'une position d'influence, de pouvoir ou d'autorité aux dépens d'autrui. Dans sa forme aggravée, il consiste dans le fait pour l'auteur d'user de sa qualité pour influencer indûment la carrière ou les conditions d'emploi (nomination, affectation, renouvellement de contrat, évaluation du comportement professionnel, promotion, etc., l'énumération n'étant pas exhaustive) d'autrui. Il peut également consister à créer sur le lieu de travail un climat d'hostilité ou de vexation, fait d'intimidation, de menaces, de chantage ou de coercition, cette énumération n'étant pas exhaustive. L'abus de pouvoir constitue une circonstance aggravante du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel.»
(Caractères gras dans l'original.)

Enfin, contrairement à ce que fait valoir la requérante, les Statuts du Conseil d'appel, dans leur version applicable à l'époque des faits, permettaient à tout membre du personnel concerné de présenter une

réclamation écrite à la Directrice générale à l'encontre d'une décision administrative, telle que le rejet d'une plainte pour harcèlement, dans le délai d'un mois suivant la date de réception de cette décision dans le cas d'un membre du personnel occupant – comme la requérante – un poste au Siège de l'Organisation, puis, le cas échéant, d'adresser un avis d'appel au Secrétaire du Conseil d'appel dans un délai d'un mois (dans ce même cas) à compter de la réception de la décision de la Directrice générale sur la réclamation (alinéas a) et c) du paragraphe 7 des Statuts). Le Conseil d'appel devait procéder au contrôle de la légalité de toute décision administrative que le membre du personnel considérait contraire, soit quant au fond, soit quant à la forme, aux clauses de son contrat ou à toute disposition pertinente du Statut ou du Règlement du personnel (alinéa a) du paragraphe 5 des Statuts).

5. Au regard des dispositions ci-dessus analysées, le Tribunal estime qu'il existait bien une politique de lutte contre le harcèlement au sein de l'UNESCO, que la procédure d'examen de la plainte de la requérante a effectivement été suivie, même si elle n'a en l'occurrence pas dépassé la première étape de celle-ci, et qu'enfin l'intéressée a pu exercer utilement son droit de recours contre la décision prise en la matière.

Le premier moyen soulevé par la requérante n'est donc pas fondé.

6. Parmi les autres moyens invoqués par l'intéressée, il en est un qui s'avère déterminant pour résoudre le présent litige. Il s'agit de celui tenant à ce que la Conseillère pour l'éthique, M^{me} T., aurait commis une erreur d'appréciation lors de l'évaluation préliminaire de la plainte en ce qu'elle a considéré qu'il n'y avait pas de «commencement de preuve de harcèlement» justifiant l'ouverture d'une enquête.

7. Le Tribunal rappelle à cet égard que, lorsqu'une telle étape est prévue dans le cadre de la procédure d'examen d'une plainte pour harcèlement, l'évaluation préliminaire a pour seul but de déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une enquête en vue d'instruire cette plainte. Il s'ensuit que, au stade de l'évaluation préliminaire, la constatation *prima facie* du caractère sérieux de certains des éléments allégués par l'auteur de la

plainte à l'appui de celle-ci suffit, en principe, à justifier la poursuite de la procédure, sachant que c'est dans le cadre de l'éventuelle enquête appelée à suivre l'évaluation préliminaire qu'il conviendra de procéder à la recherche complète des preuves (voir, en ce sens, notamment le jugement 4900, également prononcé ce jour, aux considérants 27 et 28, 4746, au considérant 9, et 3640, au considérant 5).

8. En l'espèce, le Tribunal constate que la matérialité des faits allégués par la requérante était, pour l'essentiel, corroborée par les témoignages recueillis au cours de l'évaluation préliminaire.

Le Tribunal estime que de tels faits entraient *prima facie* dans la définition du harcèlement résultant des dispositions du point 18.2 du Manuel des ressources humaines reproduites au considérant 4 ci-dessus. En effet, les actes et paroles reprochés à M. M. pouvaient être raisonnablement perçus comme constituant notamment un comportement vexatoire et/ou importun sur le lieu de travail ayant pour effet de porter atteinte à la dignité de la plaignante et/ou de créer un environnement de travail menaçant, hostile, dégradant et/ou humiliant.

Dans ces conditions, c'est à tort que M^{me} T. a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête faute de «commencement de preuve de harcèlement».

Cette seule irrégularité suffit à justifier l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête.

9. Du fait de cette annulation, le Tribunal devrait, en principe, renvoyer l'affaire à l'Organisation pour qu'il soit procédé à une enquête sur la plainte de l'intéressée. Toutefois, dans les circonstances propres au cas d'espèce, le Tribunal considère inopportun de procéder ainsi pour les motifs suivants.

Tout d'abord, la plainte pour harcèlement de la requérante remonte à plusieurs années et le temps écoulé depuis son dépôt ne milite pas en faveur d'une enquête. Ensuite, le prétendu harceleur a depuis lors quitté l'Organisation et certains des témoins de l'incident survenu au poste de garde ne semblent plus être au service de celle-ci. Enfin, la requérante,

qui a été affectée à un nouveau poste dans un autre service depuis le 1^{er} janvier 2020, ne demande pas dans ses écritures que l'affaire soit renvoyée à l'UNESCO à cette fin.

10. Dans ce contexte, octroyer à la requérante une indemnité pécuniaire pour le tort moral que lui a occasionné la décision attaquée est la voie appropriée à suivre. Dès lors que l'intéressée a été privée de son droit de voir sa plainte pour harcèlement faire l'objet d'un examen régulier, le Tribunal estime que cela lui a causé un préjudice moral qu'il y a lieu d'indemniser (voir par exemple, à ce sujet, le jugement 4471, aux considérants 20 à 22).

Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation de ce préjudice moral en lui allouant une indemnité de 15 000 euros.

11. La requérante se plaint du caractère anormalement long, selon elle, de la procédure de recours interne.

Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie du Tribunal, d'une part, le caractère déraisonnable du délai d'examen d'un recours interne doit être apprécié à la lumière des circonstances propres à chaque affaire et, d'autre part, le montant de la réparation susceptible d'être accordée à ce titre dépendra normalement d'au moins deux facteurs, à savoir la durée du retard et les conséquences de celui-ci pour le fonctionnaire concerné (voir, par exemple, les jugements 4727, au considérant 14, 4684, au considérant 12, 4635, au considérant 8, et 3160, au considérant 17).

12. En l'occurrence, il s'est écoulé entre le dépôt de l'avis d'appel, le 14 septembre 2018, et la notification de la décision finale, le 9 mars 2022, un délai de trois ans et demi. Un tel délai revêt, dans l'absolu et *a fortiori* au regard de la nature du litige, un caractère manifestement excessif.

Mais, d'une part, le Tribunal relève que la requérante, qui a sollicité du Conseil d'appel, à trois reprises, des prolongations de délai de production de sa requête détaillée, est ainsi elle-même à l'origine d'une partie du retard constaté dans la procédure et qu'il peut en outre apparaître légitime, eu égard aux prolongations ainsi obtenues par l'intéressée, que l'Organisation s'en soit également vu accorder de son côté. D'autre part, la défenderesse expose, de façon convaincante aux yeux du Tribunal, que le fonctionnement du Conseil d'appel s'est trouvé considérablement perturbé, en 2020 et 2021, par les confinements successifs ordonnés par les autorités françaises du fait de la pandémie de Covid-19, qui ont notamment affecté la possibilité pour cet organe de tenir normalement ses audiences. Enfin, il ressort du dossier que, en raison de la persistance de cette pandémie, des mesures de confinement nationales adoptées à cette occasion et des règles sanitaires mises en place au sein de l'Organisation, il a été proposé à la requérante, le 27 avril 2021, de comparaître en audience devant le Conseil d'appel par vidéoconférence, mais que celle-ci a souhaité que cette audience «se tienne en présentiel quand la situation sanitaire le permettra[it]». Ce n'est donc qu'ultérieurement que la requérante a accepté la tenue d'une audience par vidéoconférence, laquelle a finalement pu avoir lieu le 29 octobre 2021.

Dans ces conditions, le Tribunal peut comprendre le délai mis par l'Organisation pour traiter le recours de la requérante et considère que l'intéressée n'a, en conséquence, pas dûment établi que ce délai présente un caractère fautif. Il n'y a en conséquence pas lieu de lui allouer des dommages-intérêts à ce titre.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 9 mars 2022 est annulée.
2. L'UNESCO versera à la requérante une indemnité de 15 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 21 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER