

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

D. M.

c.

AIEA

121^e session

Jugement n° 3608

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M^{me} M. D. M. le 21 janvier 2013 et régularisée le 26 avril, la réponse de l'AIEA du 19 août, la réplique de la requérante du 18 novembre 2013 et la duplique de l'AIEA du 25 février 2014;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 attaque la décision administrative définitive du Directeur général par laquelle ce dernier a rejeté son recours interne contre la décision de ne pas lui verser de dommages-intérêts pour tort moral pour harcèlement et atteinte à sa dignité et à sa réputation.

La requérante, qui, au moment des faits, travaillait à l'AIEA au grade P-4, employa M^{me} T. (ressortissante du Népal) en août 2009 en qualité de femme de ménage et de gouvernante à son domicile de Vienne (Autriche). M^{me} T. obtint une carte de légitimation (*Legitimationskarte*) des autorités autrichiennes au titre de son emploi chez la requérante et en vertu de l'accord de siège entre l'AIEA et la République d'Autriche; la délivrance de la carte de légitimation était effectuée par la section des visas de la Division des services généraux de l'AIEA.

Le 8 juin 2010, un membre de l'administration de l'AIEA avisa la requérante que M^{me} T. devait se présenter à un entretien avec un fonctionnaire du ministère fédéral autrichien des Affaires européennes et internationales le 14 juin 2010, ce qu'elle fit. Dans un courriel du 15 juin, la requérante informa l'administration que M^{me} T. était convoquée à un autre entretien au ministère et elle demanda des précisions sur un certain nombre de questions. Divers échanges s'ensuivirent entre la requérante, l'AIEA et les autorités autrichiennes concernant, en particulier, la nécessité pour M^{me} T. de participer à d'autres entretiens avec des fonctionnaires du ministère.

La carte de légitimation de M^{me} T. expira à la fin du mois d'octobre 2010. Le 29 novembre, la requérante fut informée par l'administration que la nouvelle carte de légitimation de M^{me} T. était prête et qu'elle pouvait être retirée au ministère.

En novembre 2010, la requérante fut avisée des chefs d'accusation qui pesaient contre elle en vertu des dispositions du code pénal autrichien interdisant la traite des êtres humains.

Le 20 décembre, la requérante adressa au Directeur général un mémorandum dans lequel elle demandait que l'AIEA protège ses droits et intérêts dans cette affaire et, notamment, prenne des mesures pour clarifier auprès des autorités autrichiennes la situation de M^{me} T. (qui avait apparemment été emmenée par des fonctionnaires autrichiens le 10 décembre) et l'étendue de ses responsabilités envers M^{me} T., étant donné qu'elle ne savait plus où celle-ci se trouvait. Elle priait également l'AIEA de faire part de son mécontentement aux autorités autrichiennes concernant la manière dont l'affaire avait été traitée et de leur demander quelles autres mesures seraient prises et quels étaient les éléments dont ils disposaient pour prouver ses fautes alléguées.

Dans un courriel du 21 mars 2011 adressé à l'administration, la requérante demanda que la carte de légitimation de M^{me} T. soit annulée.

Suite aux échanges entre l'AIEA et les autorités autrichiennes, le Directeur général répondit au mémorandum de la requérante le 2 mai 2011, expliquant que les autorités autrichiennes avaient annulé la carte de légitimation de M^{me} T. Il ajoutait que, la requérante n'ayant plus

aucun lien avec M^mc T. dans le cadre de son emploi auprès de l'Agence, l'AIEA n'était pas tenue de prendre d'autres mesures.

Un procès pénal eut lieu en juillet 2011, à l'issue duquel la requérante fut acquittée de tout chef d'accusation.

Par un mémorandum du 1^{er} août 2011 adressé au Directeur général, la requérante réclama des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 50 000 euros en raison du manquement de l'AIEA à son devoir de sollicitude envers elle, étant donné le degré de harcèlement et de souffrance émotionnelle et psychologique auquel elle et sa famille avaient été soumis et les mauvais traitements qu'elle avait subis de la part de certains fonctionnaires de l'AIEA.

Le 31 août, le Directeur général informa la requérante qu'il ne voyait aucune raison de lui accorder une réparation financière. Celle-ci sollicita le réexamen de cette décision le 31 octobre et, le 17 novembre, le Directeur général l'informa qu'il maintenait sa décision. Le 14 décembre 2011, la requérante saisit la Commission paritaire de recours. Dans son rapport du 28 septembre 2012, la Commission conclut que l'AIEA n'avait violé aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel dans son traitement de l'affaire et recommanda en particulier que le Directeur général maintienne sa décision initiale et rejette le recours. Par lettre du 23 octobre 2012, le Directeur général rejeta le recours de la requérante. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 50 000 euros, les dépens ainsi que toute autre réparation que le Tribunal jugera juste et appropriée.

L'AIEA demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'AIEA en 1987. En août 2009, elle commença à employer M^mc T., ressortissante du Népal,

en qualité de femme de ménage et de gouvernante. La requérante résidait alors en Autriche. Au milieu de l'année 2010, cette relation d'emploi fit l'objet d'une enquête par le ministère fédéral autrichien des Affaires européennes et internationales. En novembre 2010, la requérante fut avisée que des chefs d'accusation pesaient contre elle en vertu du code pénal autrichien interdisant la traite des êtres humains. Ces accusations concernaient l'emploi de M^{me} T. par la requérante. À l'issue d'un procès pénal qui eut lieu en juillet 2011, elle fut acquittée de tout chef d'accusation.

Divers fonctionnaires de l'AIEA furent impliqués ou associés à l'enquête menée par les autorités autrichiennes sur la requérante et, après son acquittement, le 1^{er} août 2011, celle-ci écrivit au Directeur général pour réclamer des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 50 000 euros. Elle demandait en effet réparation de ce qu'elle décrivait alors comme un manquement de la part de l'AIEA à son devoir de sollicitude envers elle, un harcèlement et des pressions et souffrances émotionnelles et psychologiques, et une maltraitance de la part de certains fonctionnaires de l'AIEA. Cette demande fut rejetée le 31 août 2011, tout comme fut rejetée sa demande en vue du réexamen de cette décision. Le 14 décembre 2011, la requérante introduisit un recours interne auprès de la Commission paritaire de recours. Le 28 septembre 2012, la Commission recommanda au Directeur général de rejeter le recours. Elle recommanda également que l'AIEA désigne clairement un point de contact au sein de l'administration aux fins de coordonner communication et action en cas de problème spécifique avec les autorités du pays hôte. Le 23 octobre 2012, le Directeur général fit siennes ces deux recommandations et, en conséquence, rejeta le recours de la requérante. Telle est la décision attaquée.

2. Avant d'examiner certains des arguments avancés par la requérante devant le Tribunal, il convient d'évoquer le rapport de la Commission paritaire de recours. Il est précisé dans ce rapport que plusieurs réunions de la Commission eurent lieu entre avril et septembre 2012. En mai 2012, la Commission eut un entretien avec la requérante qui était alors accompagnée par le président du Conseil du personnel. À l'époque, la Commission avait déjà reçu le mémorandum

du 14 décembre 2011 de la requérante introduisant le recours de cette dernière et comportant quatre annexes (dont l'une était sa demande écrite initiale de réparation du 1^{er} août 2011) avec un récit détaillé de sa plainte et des faits adressé à la Commission le 21 février 2012. Le 10 mai 2012, la requérante soumit un autre document, précisant avec force détails le comportement qui lui avait fait grief et identifiant les fonctionnaires de l'AIEA qui auraient fait preuve du comportement en question. Le document indiquait également ce qu'aurait dû faire l'AIEA et les conséquences qu'avaient eues les mesures effectivement prises à son égard, sous l'intitulé général de «intimidation, harcèlement et non-respect des prescriptions juridiques».

Le 23 mai 2012, les membres de la Commission paritaire de recours eurent un entretien avec le directeur de la Division des ressources humaines. Le 1^{er} juin 2012, la Commission organisa une réunion avec l'ancien directeur du Bureau des relations extérieures et de la coordination des politiques et un autre fonctionnaire qui avait également travaillé dans ce Bureau et se trouvait être une personne dont le comportement avait fait l'objet de critiques de la part de la requérante. Dans son rapport, la Commission mentionnait également trois autres réunions auxquelles assistèrent chaque fois la requérante et un représentant du Conseil du personnel. La première eut lieu le 28 juin 2012 avec, une fois encore, la participation du fonctionnaire susmentionné du Bureau des relations extérieures et de la coordination des politiques et également de deux autres fonctionnaires dont le comportement avait fait l'objet de critiques de la part de la requérante. La deuxième réunion eut lieu le 10 août 2012 entre la Commission et un fonctionnaire qui avait agi en tant que «collègue SOS»; celui-ci accompagnait M^{me} T. et un traducteur à une réunion au ministère le 10 décembre 2010, lorsque des fonctionnaires du ministère avaient intercepté le groupe dans la rue et emmené M^{me} T. La troisième réunion eut lieu le 13 septembre 2012.

3. La Commission paritaire de recours a consacré trois pages et demie en simple interligne à l'analyse des arguments de la requérante avant de formuler plusieurs conclusions pertinentes. Tout d'abord, elle a rejeté l'allégation de la requérante selon laquelle l'AIEA aurait

favorisé d'emblée la version du ministère. Elle a toutefois noté que certains commentaires indiscrets avaient pu être formulés par des membres de l'administration concernant la situation de la requérante. Elle estimait néanmoins que la requérante avait bénéficié d'une certaine compréhension de la part de l'AIEA eu égard à ses difficultés et que celle-ci lui avait fourni tout le soutien possible. La Commission a estimé qu'aucune des dispositions du Statut ou du Règlement du personnel de l'AIEA n'avait été violée. Elle a rejeté l'allégation selon laquelle l'AIEA se serait mise au service du ministère ou aurait agi en tant qu'organe exécutif de celui-ci. Elle a conclu qu'il n'y avait eu aucun manquement de la part de l'AIEA à son devoir de sollicitude envers la requérante et que celle-ci n'avait été aucunement victime de maltraitance de la part de fonctionnaires de l'AIEA. Elle a également conclu qu'aucune mesure prise par l'AIEA n'avait entraîné une perte quelconque pour la requérante. Tout en reconnaissant que l'AIEA avait clairement intérêt à protéger ses propres droits et intérêts et ceux de son personnel vis-à-vis du pays hôte, la Commission a conclu que l'AIEA n'avait pas été en mesure de mener une enquête indépendante afin de vérifier l'exactitude des allégations du ministère à l'encontre de la requérante. Enfin, s'agissant de la gestion de cette affaire, la Commission a constaté un certain manque de coordination entre différents bureaux de l'AIEA, ce qui s'expliquait en partie par le fait que différents fonctionnaires avaient dû traiter avec le ministère à différents niveaux et sur différents aspects de la même affaire. C'est cette observation qui a abouti à la recommandation concernant la nécessité de désigner clairement un point de contact qui serait chargé de coordonner communication et action.

4. Dans son mémoire en requête, la requérante se borne à affirmer que la Commission a commis une erreur de fait et de droit lorsqu'elle a conclu que l'Agence avait respecté son devoir de sollicitude et de bonne foi, sans toutefois procéder à une analyse critique du raisonnement de la Commission ni fournir de raisons tendant à remettre en cause ses conclusions. Cette affirmation est précédée par un récapitulatif des éléments pris en compte par la Commission concernant sa situation et les événements qu'elle avait

vécus. La requérante cite un certain nombre de jugements du Tribunal à l'appui de son moyen selon lequel le comportement de l'AIEA constitue une violation ou un non-respect de ses droits et intérêts. Les jugements cités ne sont que vaguement pertinents au regard des faits de l'espèce. Au fond, la requérante se trouvait confrontée à une situation dans laquelle les autorités autrichiennes estimaient qu'il y avait matière à considérer qu'elle avait commis une infraction pénale. En effet, comme mentionné plus haut, elle a bien été inculpée, même si la procédure n'a pas débouché sur sa condamnation et qu'elle a été acquittée de tout chef d'accusation. L'AIEA ne pouvait s'opposer à cette procédure afin de protéger la requérante contre les conséquences pouvant découler de la qualification des faits par les autorités autrichiennes.

5. La requérante tente de soutenir que certains comportements de ses collègues de l'AIEA constituaient, en tout cas a priori, du harcèlement et que l'AIEA avait l'obligation de mener une enquête. Cependant, comme le soutient l'Agence dans sa réponse et sa duplique, l'AIEA a pris les mesures appropriées dans ces circonstances.

6. S'agissant de l'allégation de la requérante selon laquelle l'AIEA n'a pas mené d'enquête, il ne fait aucun doute que les organisations internationales ont clairement le devoir d'enquêter sur les allégations de harcèlement. Le Tribunal a souligné à maintes reprises l'importance de cette exigence (voir, par exemple, les jugements 3413, au considérant 10, 3365, au considérant 26, 2910, au considérant 13, 2973, au considérant 16, et 2642, au considérant 8). Si le Statut ou le Règlement du personnel ou les directives applicables prévoient une procédure d'enquête en cas de plainte pour harcèlement, il convient de suivre cette procédure.

Dans son mémorandum du 1^{er} août 2011 dans lequel elle réclamait des dommages-intérêts, la requérante décrivait le comportement qui justifiait sa demande. Elle employait le terme de «harcèlement» à deux reprises. La première fois, elle affirmait que «les fonctionnaires qui gér[ai]ent cette affaire au sein de l'AIEA [la] traitaient d'une manière qui ne p[ouvai]t être interprétée que comme une présomption

tacite de [s]a culpabilité et qui fris[ait] parfois le harcèlement»^{*}. Le fait d'affirmer que des comportements frisaient parfois le harcèlement n'équivaut pas à une allégation claire de harcèlement et ne pouvait raisonnablement, dans le cas d'espèce, être considéré comme une plainte pour harcèlement nécessitant une enquête. En un sens, il s'agissait plutôt d'une acceptation par la requérante du fait que, bien qu'à son avis le comportement de certains fonctionnaires était répréhensible, il ne constituait pas pour autant du harcèlement.

Un fonctionnaire qui prétend être victime de harcèlement ne doit pas forcément formuler sa plainte avec la clarté ou la précision que l'on attendrait d'un avocat dans ses écritures. Toute plainte pouvant raisonnablement être comprise comme constituant une allégation de harcèlement doit faire l'objet d'une enquête. Or ce n'est pas le cas en l'espèce.

Si la seconde utilisation du mot harcèlement dans ce mémorandum était plus précise, elle visait sans doute le comportement des autorités autrichiennes et non celui des fonctionnaires de l'AIEA. En conséquence, l'AIEA n'a pas manqué à son devoir envers la requérante en ne procédant pas à une enquête sur une allégation de harcèlement.

7. Il ressort du rapport de la Commission paritaire de recours que celle-ci a procédé à une évaluation et à un examen exhaustifs et minutieux des éléments de preuve et de la question de savoir si les comportements dont se plaignait la requérante pouvaient être qualifiés de harcèlement, de manquement au devoir de sollicitude de l'AIEA ou être déclarés illégaux pour d'autres motifs. Il est désormais bien établi par la jurisprudence du Tribunal que, dans certaines circonstances, les rapports des organes de recours interne méritent «la plus grande déférence» (voir, par exemple, les jugements 2295, au considérant 10, et 3400, au considérant 6). Les conclusions de la Commission sont rationnelles et équilibrées, et le Tribunal y souscrit. En conséquence, la requête doit être rejetée.

^{*} Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 2 novembre 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2016.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ