

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

M. M. (n° 7)

c.

OMPI

130^e session

Jugement n° 4286

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la septième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par M^{me} V. E. M. M. le 20 juillet 2018 et régularisée le 17 août, la réponse de l'OMPI du 12 décembre 2018, la réplique de la requérante du 18 mars 2019, régularisée le 22 mars, et la duplique de l'OMPI du 25 juin 2019;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

La requérante conteste la décision de rejeter ses allégations de représailles/harcèlement.

En novembre 2014, la requérante, qui était fonctionnaire de l'OMPI, écrivit au Directeur général pour lui demander une protection en vertu de l'ordre de service n° 7/2014 sur les différends et griefs liés à des difficultés rencontrées sur le lieu de travail, publié en février 2014. Elle affirmait avoir été victime de mesures de représailles à la suite de ses allégations de harcèlement, de discrimination et d'inégalité de traitement. Elle demandait que les mesures de représailles cessent immédiatement et qu'une enquête soit menée par la Division de la supervision interne (DSI). L'affaire fut transmise à la DSI afin qu'elle ouvre une enquête préliminaire, conformément à la disposition 11.4.1 du Règlement du personnel. Le 14 janvier 2016, le directeur par intérim

de la DSI informa la requérante qu'il avait décidé de classer l'affaire. Le même jour, elle fut également informée que ce dernier avait décidé d'ouvrir une enquête à son sujet afin de déterminer si elle avait commis une faute en ce qu'elle aurait refusé de suivre les instructions de son ancien supérieur hiérarchique et de se soumettre à son autorité deux ans auparavant. Le 11 avril 2016, la requérante fut informée que le Directeur général avait examiné ses allégations, ainsi que les arguments avancés par les personnes qu'elle avait accusées de harcèlement/représailles et le rapport de la DSI. Le Directeur général déclara qu'il n'avait pas été établi que les actions qu'elle avait décrites, prises individuellement ou collectivement, constituaient un harcèlement (institutionnel ou autre) ou pouvaient être considérées comme des mesures de représailles à son encontre du fait qu'elle avait formé un certain nombre de recours internes. Il considéra toutefois qu'il y avait lieu de l'indemniser pour le retard pris dans l'examen de ses allégations.

Le 8 juillet 2016, la requérante saisit le Comité d'appel pour contester cette décision. Dans son rapport du 21 février 2018, le Comité d'appel recommanda le rejet du recours. Il releva qu'elle avait formé plusieurs requêtes en instance devant le Tribunal et que ces requêtes portaient, au moins en partie, sur des questions qu'elle avait soulevées dans ce recours. Il considéra donc qu'elle ne pouvait y invoquer les questions suivantes : son transfert à un autre poste; l'enquête ouverte par la DSI au sujet des allégations de faute dont elle faisait l'objet (et dont elle avait été informée en janvier 2016); et le refus de lui accorder la protection dont bénéficient les lanceurs d'alerte en vertu de l'ordre de service n° 58/2012. Il conclut que le mémorandum du 25 avril 2014 – dans lequel le supérieur hiérarchique de la requérante se plaignait auprès du Département de la gestion des ressources humaines de son comportement sur son lieu de travail – avait été envoyé dans un contexte qui était «défavorable»* à l'intéressée, en particulier s'agissant du moment choisi pour le lui adresser, mais il estima que rien n'indiquait que celle-ci avait été victime de représailles ou de harcèlement. Le Comité d'appel conclut que l'indemnisation accordée par le Directeur

* Traduction du greffe.

général à raison du retard pris dans l'enquête et du classement de l'affaire était une mesure suffisante au regard des circonstances.

Le 23 avril 2018, la requérante fut informée que le Directeur général avait décidé de faire sienne la recommandation du Comité d'appel tendant au rejet de son recours. Toutefois, il ne fit pas sienne expressément la constatation du Comité d'appel concernant le mémorandum du 25 avril 2014. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner au Directeur général de retirer les «décisions attaquées immédiatement»*. Elle réclame une indemnité pour tort moral, des dommages-intérêts exemplaires et les dépens. Elle demande également que toutes les sommes qui lui seront octroyées soient assorties d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an, et ce, à compter du 16 mai 2013 et jusqu'à la date de leur paiement. Enfin, elle demande au Tribunal de lui accorder toute autre réparation qu'il jugera nécessaire, juste et équitable.

L'OMPI demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant irrecevable en partie et dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La requérante sollicite la tenue d'un débat oral en vertu de l'article 12, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal. Cette demande est rejetée dès lors que, eu égard à l'abondance des écritures et des pièces produites par les parties, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé sur l'affaire.

2. La demande de la requérante tendant à la communication de documents est également rejetée dans la mesure où elle est formulée en des termes généraux, imprécis et spéculatifs, et relève d'une «prospection», qui est inacceptable (voir, par exemple, les jugements 4086, au considérant 9, et 3345, au considérant 9).

* Traduction du greffe.

3. La requérante, qui s'était déjà plainte à plusieurs reprises en 2014 d'avoir fait l'objet de représailles, de harcèlement et d'inégalité de traitement de la part de ses trois supérieurs hiérarchiques (M. J. T., M^{me} E. M. et M^{me} M. I.), a déposé, le 1^{er} novembre 2014, une plainte officielle pour harcèlement dans laquelle elle alléguait qu'à diverses occasions au cours du mois de septembre 2013 et jusqu'à la fin de l'année 2014, elle avait été victime d'une vingtaine de mesures de représailles prises par ces supérieurs hiérarchiques, ainsi que par M^{mes} C. M. et J. H. du Département de la gestion des ressources humaines. Elle réclamait «une protection contre d'autres mesures de représailles prises en réponse à [s]es précédentes allégations de harcèlement, de discrimination et d'inégalité de traitement, comme prévu par l'ordre de service n° 7/2014»*. Elle affirmait en outre que les mesures de représailles, notamment celle ayant consisté à l'informer de son transfert le 2 mai 2013, avaient été prises après qu'elle avait formé des recours internes pour se plaindre des irrégularités dont son transfert vers la Section des communications sur le Web, au sein de la Division des communications, était entaché et après qu'elle avait contesté la description du poste auquel elle était transférée. Elle affirmait également que les «réactions/décisions inappropriées et injustifiées»* de ses supérieurs hiérarchiques et de deux membres du Département de la gestion des ressources humaines constituaient des «preuves d'un harcèlement continu visant à [la] stigmatiser comme une personne incompétente et difficile, qui n'était digne que d'irrespect et de brimades»*. Elle affirmait enfin avoir été victime de harcèlement institutionnel, car l'administration avait soutenu leurs actes de représailles à son encontre et n'avait rien fait pour la protéger.

4. À la demande de la requérante, sa plainte pour harcèlement a été renvoyée à la DSI, en application de la disposition 11.4.1 du Règlement du personnel. Le directeur par intérim de la DSI a rendu le rapport d'évaluation préliminaire de l'enquête, qui recommandait le classement de la plainte pour harcèlement, apparemment en application du paragraphe 28 de l'ordre de service n° 7/2014. Le 11 avril 2016, le Directeur général a rejeté la plainte en application de l'alinéa a) du

* Traduction du greffe.

paragraphe 28 de l'ordre de service n° 7/2014. Il estimait en effet que les allégations de représailles formulées par la requérante sur la base des incidents qu'elle avait relatés n'étaient pas établies. L'intéressée a saisi le Comité d'appel le 8 juillet 2016. Dans son rapport du 21 février 2018, le Comité d'appel a recommandé le rejet du recours et estimé que la somme de 1 000 francs suisses que le Directeur général avait accordée à la requérante à titre d'indemnisation pour le retard pris dans l'enquête de la DSI était une mesure suffisante au regard des circonstances. La requérante attaque la décision du 23 avril 2018 par laquelle le Directeur général a accepté la recommandation du Comité d'appel.

5. Avant d'examiner les motifs qu'invoque la requérante pour contester la décision attaquée, il convient de fixer le cadre de la présente requête. La requérante a contesté plusieurs décisions, ce qui l'a conduite à former huit requêtes devant le Tribunal, qui, pour la plupart, font l'objet de jugements déjà prononcés. En l'espèce, elle s'appuie sur un certain nombre d'allégations et de questions qui formaient la base d'autres requêtes. L'OMPI soulève donc d'emblée la question de la recevabilité de certains aspects de la présente requête. Elle soutient également que plusieurs allégations formulées dans les écritures de la requérante n'entrent pas dans le cadre des allégations et questions que l'intéressée avait soulevées au cours de la procédure interne.

6. Le jugement 4085 portait sur la cinquième requête de l'intéressée, qui avait saisi le Tribunal pour contester la décision de rejeter une plainte pour harcèlement qu'elle avait déposée le 1^{er} avril 2010 à l'encontre des trois mêmes supérieurs hiérarchiques, qu'elle accusait, avec d'autres, de l'avoir harcelée. Elle affirmait également avoir subi un harcèlement institutionnel de la part de l'administration. Ses allégations concernaient initialement des mesures et décisions prises à compter d'avril 2009 et avant le mois de mai 2013. Toutefois, dans cette cinquième requête, elle avait inclus des incidents qui s'étaient soi-disant produits à partir du 2 mai 2013. Le Tribunal a estimé que sa plainte pour harcèlement déposée en avril 2010 portait sur les allégations concernant des incidents survenus à compter d'avril 2009 et avant le mois de mai 2013. Il a également noté le dépôt de la présente

requête et fait observer, au considérant 13, que les incidents qui s'étaient soi-disant produits ultérieurement, dont la Division de l'audit et de la supervision internes et le Jury mixte chargé de l'examen des plaintes n'avaient pas été saisis au cours de l'enquête, relevaient de l'examen de la septième requête de la requérante, sur laquelle il est aujourd'hui appelé à statuer. Ces incidents avaient trait au transfert de la requérante à la Division des communications, ainsi qu'à son reclassement et à l'établissement de sa description d'emploi; à des problèmes et incidents relatifs aux locaux à usage de bureaux; à l'établissement de ses objectifs dans le cadre de l'évaluation du comportement professionnel et aux évaluations effectuées à partir de 2013; à des accusations sans fondement qui auraient été proférées à son encontre et à des décisions concernant le remboursement de frais médicaux et des congés de maladie.

7. Dans le mémoire d'appel qu'elle a présenté au Comité d'appel le 8 juillet 2016, la requérante a rappelé qu'elle n'était pas satisfaite de la décision de classer sa plainte pour harcèlement, que le directeur par intérim de la DSI avait prise le 14 janvier 2016. Elle a notamment déclaré qu'en raison du retard excessif pris dans l'enquête menée par la DSI l'OMPI avait manqué à son devoir de protection envers ses employés. Elle a affirmé qu'en raison de ce retard, elle avait été exposée à d'autres actes répréhensibles. Ces allégations font toutefois l'objet de la huitième requête de la requérante et ne seront pas examinées dans le cadre du présent jugement, conformément au principe général du droit selon lequel une personne ne peut demander que le même litige soit tranché dans des procédures distinctes ou concurrentes. En outre, dans la présente requête, la requérante déclare qu'elle conteste également la décision prise ultérieurement par la DSI le 14 janvier 2016 d'ouvrir une enquête à son sujet afin de «déterminer si elle avait commis une faute»^{*} en ce qu'elle aurait refusé de suivre les instructions de son ancien supérieur hiérarchique deux ans auparavant. Ce grief n'est pas recevable, car il n'a pas été soulevé dans le cadre du recours interne.

^{*} Traduction du greffe.

8. Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce le Tribunal examinera uniquement les allégations que la requérante a formulées dans sa plainte pour harcèlement en date du 1^{er} novembre 2014, qui ont fait l'objet d'une enquête par la DSI et que le Comité d'appel a prises en compte dans son rapport.

9. La requérante conteste la décision attaquée pour les motifs suivants :

- 1) Le refus du Comité d'appel d'examiner tous les faits pertinents établissant qu'elle a fait l'objet de mesures de représailles systématiques lui a porté préjudice et constituait une violation des garanties d'une procédure régulière.
- 2) L'interprétation faite par le Comité d'appel des circonstances entourant le dépôt de sa «plainte pour représailles»* reposait sur des erreurs de fait et de droit, ainsi que sur des conclusions erronées tirées des faits.
- 3) Elle avait droit à la protection dont bénéficient les lanceurs d'alerte en vertu du droit général de la fonction publique internationale.
- 4) Le retard déraisonnable enregistré dans l'enquête de la DSI et dans la remise de son rapport d'évaluation préliminaire et le fait que la DSI n'a pas examiné son allégation de représailles conformément aux dispositions du Manuel de procédure en matière d'enquêtes constituaient d'autres mesures de représailles à son encontre.
- 5) La décision du 14 janvier 2016 (date à laquelle elle a été informée du classement de sa plainte pour harcèlement) de mener une enquête sur ses performances au sujet d'événements qui se seraient produits deux ans auparavant constitue une intensification des mesures de représailles prises à son encontre avec l'intention malveillante de trouver des motifs de la licencier.
- 6) L'OMPI a causé un retard déraisonnable et ne l'a finalement pas protégée contre les actes de représailles dont elle était victime et qui ont continué de plus belle.

* Traduction du greffe.

7) La procédure de recours interne a enregistré un retard déraisonnable.

10. Comme il a été relevé au considérant 7 ci-dessus, le motif avancé au point 5 fait l'objet de la huitième requête de la requérante et ne sera pas examiné dans le présent jugement.

11. Les motifs avancés aux points 4 et 6, au titre desquels la requérante soulève la question du retard, sont dénués de fondement. Dans ses écritures, la requérante fait un lien entre le retard pris dans la procédure menée par la DSI et celui qu'aurait enregistré la procédure de recours interne. Ce faisant, elle affirme essentiellement que le retard portait sur la période allant de juillet 2014 ou du 1^{er} novembre 2014, date à laquelle elle a déposé la plainte pour harcèlement à l'origine de la présente requête, au 23 avril 2018, date à laquelle la décision attaquée a été rendue. Elle soutient que ce retard n'était pas simplement dû à une négligence mais constituait un «traitement à base de représailles délibéré et irrégulier»*. Elle ne fournit toutefois aucun élément de preuve à l'appui de cette affirmation.

12. C'est parce qu'elle avait reconnu que la procédure menée par la DSI avait pris un retard déraisonnable que l'OMPI a accordé la somme de 1 000 francs suisses à la requérante. La DSI avait rendu en janvier 2016 son rapport d'évaluation préliminaire concernant la plainte pour harcèlement déposée le 1^{er} novembre 2014 et le Directeur général avait rendu sa décision à ce sujet le 11 avril 2016. Si la requérante rappelle à bon droit que selon un principe bien établi le montant de la réparation accordée pour un retard déraisonnable devrait dépendre de la durée de ce retard et de ses conséquences pour le fonctionnaire, elle ne fournit aucune preuve à cet égard pour justifier d'une indemnisation plus élevée.

13. L'allégation selon laquelle la procédure de recours interne aurait connu un retard déraisonnable est infondée. La requérante a introduit son recours interne le 8 juillet 2016. Le Directeur général a

* Traduction du greffe.

rendu la décision définitive le 23 avril 2018. Ce sont les circonstances dans lesquelles se trouvait la requérante qui ont contribué au retard pris dans la procédure. Comme le Comité d'appel l'a relevé dans son rapport, l'OMPI a déposé sa réponse au mémoire d'appel de la requérante le 12 octobre 2016. La requérante a ensuite demandé une «prolongation illimitée»* du délai de présentation de sa réplique jusqu'à ce qu'elle se remette de sa maladie et reprenne le travail. Elle a par la suite demandé et obtenu deux autres prolongations de délai et a finalement présenté sa réplique quelque sept mois plus tard, le 19 mai 2017. L'OMPI a ensuite présenté sa duplique en temps voulu le 28 juin 2017.

14. Le motif avancé au point 3 est également dénué de fondement en ce qu'il ne ressort pas du dossier que le droit à la protection dont bénéficient les lanceurs d'alerte a été violé, comme l'affirme la requérante.

15. Dans les motifs avancés aux points 1 et 2, la requérante critique la façon dont le Comité d'appel est parvenu à sa recommandation tendant à ce «que le Directeur général rejette le recours dans son intégralité»*.

16. Dans son recours devant le Comité d'appel, la requérante avait notamment affirmé que la décision du Directeur général (et la recommandation figurant dans le rapport d'évaluation préliminaire de la DSI, qu'il avait acceptée) de rejeter sa plainte pour harcèlement était viciée en ce qu'il n'avait pas dûment examiné ses allégations selon lesquelles elle avait subi un harcèlement prenant la forme de mesures de représailles. Le Comité d'appel a décidé d'examiner seulement deux des exemples de mesures de représailles qui avaient été présentés par la requérante. Il a indiqué avoir procédé ainsi car la requérante n'avait étayé que ces deux exemples dans le cadre de son recours. Dans le premier exemple, qui portait la référence 14A dans la plainte du 1^{er} novembre 2014, la requérante affirmait qu'immédiatement après son transfert à la Section des communications sur le Web en septembre 2013, M^{me} M. I. lui avait confié une tâche impossible à réaliser compte tenu des circonstances particulières. Le second exemple, désigné comme

* Traduction du greffe.

incident n° 2 dans la plainte, portait sur un mémorandum en date du 25 avril 2014 que M. J. T. avait envoyé au Département de la gestion des ressources humaines afin de trouver «une solution plus satisfaisante pour toutes les parties concernées»*, car «la situation était devenue intenable à la suite du transfert de [la requérante] vers la Section des communications sur le Web»*. Ce mémorandum avait été envoyé avant que la requérante, qui était en congé de maladie à l'époque, n'ait la possibilité de répondre pleinement à cette proposition. De l'avis du Comité d'appel, les circonstances qui entouraient l'envoi de ce mémorandum, et notamment le moment de son envoi, n'étaient pas favorables à la requérante, et il a émis l'idée que M. J. T. et M^{me} E. M. auraient dû attendre que la requérante revienne de son congé de maladie avant de l'envoyer au Département de la gestion des ressources humaines.

17. L'approche retenue par le Comité d'appel pour examiner le fond des allégations de représailles formulées par la requérante – approche qui a également été celle du Directeur général dans la décision attaquée – était viciée à deux titres. Premièrement, le Comité d'appel a eu tort d'affirmer que la requérante n'avait étayé que deux des incidents invoqués à l'appui de sa plainte. Il ressort de la réplique déposée dans le cadre de la procédure devant le Comité d'appel qu'elle avait étayé d'autres incidents allégués. Deuxièmement, le Comité d'appel n'a pas saisi que, s'il ne lui appartenait pas d'établir les faits – tâche qui incombait à la DSI –, il était néanmoins tenu d'apprécier les éléments de preuve détaillés (y compris les contre-arguments) que la DSI avait produits dans le cadre de ses investigations (voir le jugement 4085, au considérant 15). En conséquence, le Comité d'appel ne s'est pas posé la question de savoir s'il y avait eu une accumulation d'incidents répétés qui avaient profondément porté atteinte à la dignité de la requérante et à ses objectifs de carrière. Il n'a pas non plus cherché à savoir si l'Organisation avait commis une longue suite d'erreurs de gestion et d'omissions qui avaient porté atteinte à la dignité de la requérante et à sa carrière, et étaient constitutives d'un harcèlement institutionnel (voir, par exemple, le jugement 3250, au considérant 9). Le Comité d'appel

* Traduction du greffe.

n'a donc pas tenu compte de tous les faits pertinents et a tiré des conclusions erronées du dossier. Ces manquements constituent une erreur de droit (voir, par exemple, le jugement 2616, au considérant 24) ainsi qu'une violation du droit de la requérante à un recours interne effectif (voir, par exemple, le jugement 3424, au considérant 11 a) et b)).

18. En outre, la requérante affirme à bon droit que le Directeur général n'a pas répondu de manière appropriée à la constatation du Comité d'appel, dont il est question au considérant 16 ci-dessus, concernant le contexte dans lequel le mémorandum du 25 avril 2014 a été envoyé.

19. Compte tenu des constatations qui précèdent, le Tribunal devrait en principe annuler la décision attaquée et renvoyer l'affaire à l'organisation concernée. Toutefois, au vu du temps écoulé, une telle mesure serait irréalisable. La requérante n'est plus fonctionnaire de l'OMPI et sa plainte pour harcèlement doit encore être tranchée. Le Tribunal conclut que la requérante a subi un préjudice moral en réparation duquel elle se verra accorder une indemnité de 25 000 francs suisses.

Le Tribunal considère sans fondement la demande de dommages-intérêts exemplaires de la requérante dans la mesure où celle-ci n'a pas présenté d'éléments de preuve ni d'analyse susceptibles de démontrer un parti pris, la malveillance, l'animosité, la mauvaise foi ou d'autres desseins répréhensibles qui justifieraient l'octroi de dommages-intérêts exemplaires (voir, par exemple, le jugement 3419, au considérant 8).

Il sera également ordonné à l'OMPI de verser à la requérante la somme de 7 000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'OMPI versera à la requérante une indemnité pour tort moral d'un montant de 25 000 francs suisses.
2. L'OMPI versera à la requérante la somme de 7 000 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 3 juillet 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Vice-présidente du Tribunal, et Sir Hugh A. Rawlins, 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.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ