

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

D. W. d. W.

c.

OMS

130^e session

Jugement n° 4304

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} C. R. M. D. W. d. W. le 22 décembre 2017 et régularisée le 26 mars 2018, la réponse de l'OMS du 10 juillet, la réplique de la requérante du 12 octobre, régularisée le 24 octobre 2018, et la duplique de l'OMS du 28 janvier 2019;

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 conteste la décision du Directeur général d'annuler l'appréciation globale «Ne répond pas aux attentes» figurant dans son rapport d'évaluation pour 2014 et le plan d'amélioration des performances dont elle faisait l'objet, et de la rétablir dans ses droits comme si ses services avaient été jugés satisfaisants, mais de ne pas lui accorder de dommages-intérêts ou de dépens.

La requérante est entrée au service de l'OMS en 2007 à Abuja (Nigéria). Après un attentat contre les locaux des Nations Unies à Abuja, elle fut placée en congé de maladie, pour une maladie qui a été reconnue comme imputable à l'exercice de fonctions officielles, du 23 avril 2012 au 30 mars 2014. À compter du 1^{er} avril 2014, elle fut réaffectée au Siège de l'OMS, au sein de l'Unité chargée de l'orientation

politique et stratégique, sous la supervision de M. G. S. et du docteur I. S., ses supérieurs hiérarchiques respectivement aux premier et deuxième niveaux. En septembre 2014, la requérante se porta volontaire pour travailler dans le cadre du programme de lutte de l’OMS contre l’épidémie du virus Ebola. Entre septembre et décembre 2014, elle fut temporairement affectée à l’équipe de mobilisation contre l’Ebola (EBM selon son sigle anglais), sous la supervision de M. L. S., conformément aux accords de prêt de personnel officialisés en novembre 2014.

Le 13 mars 2015, la requérante reçut son rapport d’évaluation de fin d’année pour 2014, couvrant la période allant du 1^{er} avril 2014 au 31 décembre 2014, élaboré dans le cadre du système de gestion et de développement des services du personnel de l’OMS (PMDS selon son sigle anglais) (ci-après le «rapport PMDS pour 2014»). M. G. S., qui avait consulté M. L. S., lui attribua l’appréciation globale «Ne répond pas aux attentes». En conséquence, elle fut invitée à prendre part, à compter du 16 mars 2015, à un plan d’amélioration des performances.

Le 8 mai 2015, la requérante présenta une requête en révision administrative pour contester son rapport PMDS pour 2014. Le directeur du Département de la gestion des ressources humaines ayant décidé de confirmer l’appréciation globale susmentionnée dans sa décision du 6 octobre 2015, la requérante saisit le Comité d’appel du Siège le 25 novembre. Dans sa déclaration d’appel, elle contestait également le plan d’amélioration des performances.

En décembre 2015, la requérante déposa, auprès des Services de contrôle interne, une plainte officielle pour harcèlement contre M. G. S. mais elle la retira ultérieurement.

Le 3 février 2017, la requérante, qui avait été placée en congé de maladie en septembre 2015, fut informée que son engagement serait résilié pour raisons de santé à compter du 2 mai 2017.

Dans son rapport daté du 15 août 2017, le Comité d’appel du Siège estima que la décision de lancer le plan d’amélioration des performances ne pouvait pas être dissociée de la procédure d’évaluation des services. S’il reconnaissait que ce plan n’avait jamais été mené à bien du fait de l’absence de la requérante, qui était en congé de maladie, et que, par

conséquent, aucune décision définitive n'avait été prise à son sujet lorsqu'elle avait introduit son appel, le Comité d'appel du Siège considérait toutefois que celui-ci était recevable concernant tant le rapport PMDS pour 2014 que le plan d'amélioration des performances. Il estimait que la procédure d'évaluation avait globalement été menée dans le respect des règles applicables et que les éléments fournis par la requérante ne permettaient pas d'établir que la mise en œuvre du plan d'amélioration des performances était entachée d'irrégularités, de mauvaise foi ou de partialité. Il relevait néanmoins que la supervision des services pendant l'affectation temporaire de la requérante au sein de l'équipe EBM n'avait pas été correctement organisée : ses objectifs n'avaient pas été immédiatement modifiés, la répartition des heures de travail n'avait pas été précisée alors qu'elle travaillait au sein de l'équipe EBM parallèlement à ses fonctions principales, et M. L. S. n'avait organisé aucun entretien de gestion des performances avec elle. Par conséquent, le Comité d'appel du Siège recommandait d'annuler l'appréciation globale et de la remplacer par la mention «Aucune appréciation», d'annuler le plan d'amélioration des performances et de rétablir la requérante dans tous ses droits, y compris l'augmentation d'échelon à l'intérieur de la classe, comme si ses services avaient été jugés satisfaisants. Il faisait observer que cette solution aboutirait automatiquement à l'annulation du plan d'amélioration des performances, rendant ainsi sans objet la question de son lancement et de sa mise en œuvre. Une majorité de membres du Comité d'appel du Siège estima que cela constituerait une réparation suffisante et qu'il n'était donc pas nécessaire d'octroyer à la requérante des dommages-intérêts ou des dépens. «Compte tenu de la situation de la requérante, atteinte d'une maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles», le Comité d'appel du Siège recommanda en outre que l'OMS étudie la possibilité de la muter afin de «faciliter le succès de sa réintégration»*, et que toutes les autres demandes soient rejetées.

Le 6 octobre 2017, le Directeur général informa la requérante qu'il avait accepté la recommandation principale du Comité d'appel du Siège.

* Traduction du greffe.

En conséquence, tous ses droits, y compris l'augmentation de traitement à l'intérieur de la classe, avaient été rétablis comme si ses services avaient été qualifiés de satisfaisants. Il expliqua également que, la requérante ayant, depuis lors, quitté le service de l'OMS pour raisons de santé, la recommandation tendant à étudier la possibilité d'une mutation latérale était devenue sans objet. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision de M. G. S. de lui attribuer l'appréciation globale «Ne répond pas aux attentes» et de «requalifier» de satisfaisante l'appréciation figurant dans son rapport PMDS pour 2014. Elle demande également au Tribunal de recommander que des sanctions soient prises contre ses supérieurs hiérarchiques pour leur mauvaise gestion de la procédure d'évaluation de ses performances, d'ordonner une enquête sur le comportement de M. G. S. et de déclarer que l'OMS n'a pas respecté le devoir de sollicitude qu'elle avait à son égard. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral, ainsi que les dépens.

L'OMS soutient que les arguments de la requérante relatifs au lancement et à la mise en œuvre du plan d'amélioration des performances, ses allégations de harcèlement et ses griefs relatifs à sa maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne ou parce qu'ils ne relèvent pas de la compétence du Tribunal. Elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant entièrement dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La présente requête trouve son origine dans l'appréciation globale «Ne répond pas aux attentes» que le supérieur hiérarchique au premier niveau de la requérante a attribuée à cette dernière dans son rapport d'évaluation de fin d'année pour 2014. Dans la décision attaquée du 6 octobre 2017, le Directeur général a accepté les recommandations du Comité d'appel du Siège et annulé l'appréciation globale «Ne répond pas aux attentes», qu'il a remplacée par la mention «Aucune appréciation», et a annulé le plan d'amélioration des performances dont la requérante faisait l'objet. S'agissant de la recommandation du Comité d'appel du

Siège tendant au rétablissement des droits de la requérante comme si ses services avaient été jugés satisfaisants, le Directeur général a relevé qu'elle avait déjà été mise en œuvre par le Département de la gestion des ressources humaines avant que la requérante quitte l'Organisation. Le Directeur général a également fait observer qu'il était impossible de mettre en œuvre la recommandation du Comité d'appel du Siège tendant à étudier la possibilité d'une mutation latérale de la requérante, compte tenu de son départ pour raisons de santé. Enfin, le Directeur général a accepté la recommandation du Comité d'appel du Siège tendant au rejet de toutes les autres conclusions de la requérante.

2. Avant d'examiner la requête sur le fond, il convient de traiter deux questions préliminaires. La première concerne les observations de l'OMS concernant la recevabilité des arguments de la requérante relatifs au lancement et à la mise en œuvre du plan d'amélioration des performances. Dans le cadre de la procédure de recours interne, le Comité d'appel du Siège a rejeté la position de l'OMS, qui soutenait que ces arguments étaient irrecevables, et a considéré que les griefs que la requérante avait articulés à ce sujet étaient recevables. Devant le Tribunal, l'OMS affirme que le Comité d'appel du Siège a eu tort de considérer que ces griefs étaient recevables et fait valoir que les griefs relatifs au plan d'amélioration des performances articulés dans la requête sont irrecevables. Le Tribunal relève que le Directeur général a accepté la recommandation du Comité d'appel du Siège et annulé le plan d'amélioration des performances de la requérante, rendant ainsi la question sans objet.

3. Il y a lieu à ce stade de faire observer que, dans ses conclusions, la requérante demande au Tribunal de requalifier lui-même de satisfaisante l'appréciation figurant dans son rapport PMDS pour 2014, de recommander que des sanctions soient prises contre ses supérieurs hiérarchiques pour leur mauvaise gestion de la procédure d'évaluation de ses performances et d'«exiger» une nouvelle enquête sur le comportement de son supérieur hiérarchique à son égard. Le Tribunal n'a pas compétence pour prononcer de telles injonctions et les conclusions de la requérante sur ces points doivent être rejetées.

4. La seconde question découle de la plainte pour harcèlement que la requérante a déposée contre son supérieur hiérarchique au premier niveau et soumise au directeur des Services de contrôle interne le 17 décembre 2015. La requérante prétend que l'administration l'a «forcée»* à retirer cette plainte afin que la demande qu'elle avait présentée au Comité consultatif pour les questions d'indemnités concernant sa maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles soit examinée en premier. Dans sa requête, elle affirme que l'administration, qui avait connaissance de sa situation personnelle, l'avait négligée, et que cela n'avait pas été sans conséquence sur sa plainte pour harcèlement et avait provoqué la fin de sa carrière. Comme le souligne l'OMS, les allégations de harcèlement n'ont pas été formulées par la requérante dans le cadre de son recours interne. De plus, celle-ci ayant retiré sa plainte pour harcèlement, aucune décision définitive n'a été prise concernant ces allégations. En conséquence, les griefs relatifs au harcèlement et l'allégation connexe de négligence sont également irrecevables en application de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

5. La principale question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si, comme l'affirme la requérante, elle a été insuffisamment indemnisée pour le préjudice matériel et moral qu'elle aurait subi en raison de la mauvaise gestion de l'évaluation de ses services pour 2014, y compris le fait qu'elle n'a pas été correctement évaluée, et du retard excessif enregistré dans la procédure de recours interne.

6. Avant d'examiner le bien-fondé des conclusions de la requérante tendant à l'octroi de dommages-intérêts, quelques observations préliminaires sur la procédure d'évaluation s'imposent. Entre septembre et décembre 2014, la requérante a été temporairement affectée à l'équipe EBM, sous la supervision de M. L. S. La requérante soutient qu'elle travaillait à 100 pour cent pour cette équipe. Toutefois, M. G. S. et M. L. S. avaient conclu un accord informel visant à fixer à 80 pour cent le temps qu'elle consacrerait à l'équipe pour les mois de septembre à novembre et à 50 pour cent pour le mois de décembre. À l'époque,

* Traduction du greffe.

il n'existait pas de procédure formelle pour évaluer les services du personnel prêté à l'équipe EBM.

7. Le 26 janvier 2015, l'OMS a publié la note d'information 05/2015 relative à la clôture des rapports PMDS pour 2014 et à l'élaboration des rapports PMDS pour 2015 pour les membres du personnel affectés à la lutte contre l'Ebola. Les parties et le Comité d'appel du Siège ont estimé que cette note d'information ne s'appliquait qu'aux rapports PMDS pour 2015. S'il est vrai que la note d'information n'établissait pas de procédure pour évaluer les services du personnel prêté en 2014 à l'équipe EBM, elle donnait des indications concernant le recensement des contributions des membres du personnel à la lutte contre l'Ebola et la clôture des rapports PMDS pour 2014. Elle indiquait notamment que, «en cas de déploiement dans une unité organisationnelle différente et/ou un bureau différent, le fonctionnaire est chargé de demander au notateur de l'unité organisationnelle et/ou du bureau qui l'accueille de lui communiquer, ainsi qu'à son supérieur hiérarchique au premier niveau, des informations sur la qualité des services qu'il a fournis pendant sa mission Ebola»*. La note d'information ayant été publiée après les discussions de fin d'année qui se sont tenues en décembre entre la requérante et son supérieur hiérarchique au premier niveau (M. G. S.) et après la fin de la mission Ebola de la requérante, on peut comprendre qu'elle n'ait pas su qu'elle était tenue de demander des informations sur la qualité de ses services à M. L. S. C'est sans doute cette note d'information qui a incité M. G. S. à demander à M. L. S. des informations sur la qualité des services de la requérante au sein de l'équipe EBM. Cette hypothèse est étayée par le fait que, dans les commentaires qu'il a inscrits en mars 2015 dans le rapport PMDS pour 2014 concernant la requérante, M. G. S. a suivi l'indication de la note d'information selon laquelle la requérante ne devait pas être pénalisée pour ne pas avoir atteint tous les objectifs définis au début du cycle d'évaluation de ses services.

* Traduction du greffe.

8. Dans le cadre de son recours interne, la requérante n'a pas réclamé de dommages-intérêts pour tort matériel. Toutefois, dans la présente requête, elle réclame, en plus d'autres réparations, des dommages-intérêts pour tort matériel en raison du grave préjudice financier qu'elle a subi du fait de la gestion de son dossier qui, selon elle, a entraîné la résiliation de son engagement pour raisons de santé et la fin prématurée de sa carrière en lieu et place de la mutation latérale recommandée par le Comité d'appel du Siège. Les conclusions de la requérante concernant la résiliation de son engagement et les conséquences de celle-ci dépassent le cadre de la requête. De plus, la requérante n'a pas établi qu'elle a subi une perte en raison de la mauvaise gestion de l'évaluation de ses services pour 2014, qui aurait justifié l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel.

9. En l'espèce, la conclusion tendant à l'octroi d'une indemnité pour tort moral formulée par la requérante concernant ses services au sein de l'Unité chargée de l'orientation politique et stratégique est fondée sur les affirmations selon lesquelles il n'y a pas eu de discussion ni d'information préalable qui aurait pu justifier l'appréciation globale «Ne répond pas aux attentes» et elle n'a pas été avertie en bonne et due forme des problèmes liés à la qualité de ses services. Il ressort du dossier que M. G. S. a signalé à plusieurs reprises des lacunes dans l'exécution des tâches assignées à la requérante et qu'il lui a donné des conseils pour remédier à la situation. La requérante a également été informée de l'insuffisance de ses services lors d'entretiens individuels en novembre et décembre 2014. Comme l'a estimé le Comité d'appel du Siège, la procédure d'évaluation a été dans l'ensemble conduite conformément au Règlement du personnel de l'OMS et à la section III.5.3 du Manuel électronique.

10. Pour ce qui est de ses services au sein de l'équipe EBM, la requérante soutient qu'elle n'a reçu aucun commentaire verbal de M. L. S. et qu'aucun problème lié à la qualité de ses services ne lui a été signalé pendant qu'elle travaillait dans cette équipe. Elle ajoute qu'avant de recevoir la décision du 6 octobre 2015 du directeur du Département de la gestion des ressources humaines, elle n'avait pas

reçu le courriel que M. L. S. avait envoyé à M. G. S. le 3 février 2015 concernant la qualité de ses services pendant son affectation temporaire à l'équipe EBM et qu'elle n'en avait même pas connaissance.

11. L'OMS affirme que, même si au moment des faits il n'existait pas de procédure formelle pour évaluer les services du personnel prêté à l'équipe EBM, il ressort du dossier que la requérante a reçu des commentaires verbaux de M. L. S. pendant qu'elle travaillait dans cette équipe, lesquels ont ensuite été communiqués à M. G. S. par courriel pour qu'ils soient intégrés dans le rapport PMDS pour 2014 concernant l'objectif «Ebola», qui avait été ajouté aux objectifs de la requérante. Cette affirmation relative aux commentaires verbaux doit être rejetée. Aucun élément du dossier n'indique en effet que M. L. S. a fait de tels commentaires à la requérante concernant ses services, et encore moins au sujet de problèmes liés à la qualité de ses services, pendant qu'elle travaillait dans l'équipe concernée. On aurait pu s'attendre à ce que M. L. S., en tant que supérieur hiérarchique de la requérante, rédige une note s'il avait informé la requérante de problèmes liés à ses services.

12. Il est de jurisprudence constante qu'«[u]n fonctionnaire dont les services ne sont pas considérés comme satisfaisants a le droit d'être informé à temps de ce qu'on lui reproche afin que des mesures puissent être prises pour remédier à la situation. De plus, l'intéressé est en droit de voir ses objectifs fixés à l'avance afin de savoir selon quel critère son travail sera désormais évalué. Ce sont là des aspects fondamentaux de l'obligation qu'a une organisation internationale d'agir de bonne foi à l'égard de ses fonctionnaires et de respecter leur dignité. C'est pourquoi il a été dit dans le jugement 2170 qu'une organisation doit "agir d'une manière qui permette à ses employés d'avoir l'assurance que [ses] règles seront respectées"» (voir le jugement 2414, au considérant 23).

13. La requérante soutient que la mention «Aucune appréciation» figurant dans son rapport PMDS pour 2014 est illégale. Cette mention, inscrite dans la version corrigée de son rapport PMDS, ne satisfait pas à l'obligation que l'Organisation avait d'établir un rapport PMDS évaluant correctement ses services. Compte tenu du fait que la requérante a quitté ses fonctions pour raisons de santé et du temps écoulé, le Tribunal ne renverra pas l'affaire à l'OMS pour qu'elle attribue une nouvelle appréciation à la requérante, mais il tiendra compte de cet élément dans l'octroi des dommages-intérêts.

14. Comme M. L. S. n'a pas informé la requérante oralement ou par écrit des insuffisances recensées dans le courriel du 3 février 2015, la requérante ne pouvait pas prendre de mesures pour remédier aux problèmes et améliorer l'évaluation de ses services. L'OMS a ainsi enfreint son obligation d'agir de bonne foi à l'égard de la requérante et de respecter sa dignité, ce qui justifie l'octroi d'une indemnité pour tort moral.

15. Comme indiqué précédemment, la requérante réclame également une indemnité pour tort moral en raison du retard excessif enregistré dans la procédure de recours interne. La requérante souligne que la procédure de recours interne a commencé le 8 mai 2015 et qu'il a fallu deux ans et cinq mois pour qu'une décision définitive soit rendue le 6 octobre 2017. Il est de jurisprudence constante que «[l]e montant de la réparation accordée pour un délai déraisonnable dépendra normalement d'au moins deux facteurs. L'un est la durée du retard et l'autre les conséquences de ce retard. Ces facteurs sont liés car un long retard peut avoir des conséquences plus importantes. Le deuxième facteur, à savoir les conséquences du retard, dépendra généralement, entre autres, de l'objet du recours» (voir le jugement 4100, au considérant 7, et la jurisprudence citée).

16. S'agissant de la durée du retard, il est à noter que la procédure devant le Comité d'appel du Siège a été suspendue dans l'attente du résultat de la procédure de révision administrative intervenu le 6 octobre 2015. Par la suite, la requérante a déposé sa déclaration d'appel le 25 novembre 2015, l'échange des écritures entre les parties a pris fin le

26 février 2016, le Comité d'appel du Siège a entrepris d'examiner l'appel le 6 février 2017, il a remis son rapport au Directeur général le 15 août 2017 et le Directeur général a rendu la décision attaquée le 6 octobre 2017. Dix-neuf mois se sont écoulés entre la fin de la procédure écrite et la date de la décision attaquée. Quelle que soit le critère retenu, ce retard est déraisonnable. L'OMS explique que le temps pris pour traiter le recours interne de la requérante est dû à la transition opérée à l'OMS entre les précédents organes d'appel et le nouveau Comité d'appel mondial, et au retard dans le traitement des affaires qui en a résulté. Toutefois, cette explication ne dispensait pas l'OMS de son obligation, énoncée dans la jurisprudence, de traiter les recours internes avec la diligence voulue et avec la sollicitude qu'une organisation internationale doit à ses fonctionnaires (voir, par exemple, les jugements 3160, au considérant 16, et 3582, au considérant 3).

17. Pour ce qui est des conséquences du retard, peu après que la requérante a déposé sa déclaration d'intention de faire appel, elle a été placée en congé de maladie en raison de la récurrence d'une maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles qui, selon elle, a été dans une large mesure déclenchée par le stress lié à l'appréciation figurant dans son rapport PMDS pour 2014, qu'elle contestait dans son recours interne. La requérante indique que le long retard qui a été enregistré lui a causé une anxiété inutile à une époque où elle était sous traitement pour sa maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles. Par ailleurs, en février 2017, alors qu'elle attendait la décision de la Directrice générale, elle a été informée que son engagement serait résilié pour raisons de santé le 2 mai 2017, sans connaître l'issue de son appel. Il est évident que ce retard déraisonnable a eu des conséquences sérieuses sur la santé de la requérante. Il a également empêché l'Organisation de mettre en œuvre la recommandation du Comité d'appel du Siège d'«étudier[r] la possibilité d'une mutation latérale de la [requérante] pour faciliter le succès de sa réintégration dans les effectifs de l'OMS». Par conséquent, la requérante a droit à une indemnité pour tort moral pour le manquement au devoir de sollicitude qui lui était dû, occasionné par le très long retard enregistré dans le traitement de son recours interne et les conséquences de celui-ci.

18. Compte tenu de la violation par l’OMS de son obligation d’établir un rapport PMDS pour 2014 évaluant correctement les services de la requérante, de la violation de son obligation d’agir de bonne foi en n’ayant pas informé la requérante des problèmes liés à la qualité de ses services en temps voulu et du retard déraisonnable enregistré dans la procédure de recours interne, la requérante se verra octroyer une indemnité pour tort moral d’un montant de 25 000 francs suisses. Elle se verra également octroyer la somme de 5 000 francs à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L’OMS versera à la requérante une indemnité pour tort moral d’un montant de 25 000 francs suisses.
2. L’OMS versera à la requérante la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 29 juin 2020, par M^{me} Dolores M. Hansen, Vice-présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, 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)

DOLORES M. HANSEN GIUSEPPE BARBAGALLO HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ