

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

D'A. (n^{os} 1 et 2)

c.

OPS

131^e session

Jugement n^o 4347

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la première requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) (Organisation mondiale de la santé), formée par M. M. D'A. le 28 mars 2018 et régularisée le 11 mai, la réponse de l'OPS du 19 septembre, régularisée le 5 novembre 2018, la réplique du requérant du 14 février 2019 et la duplique de l'OPS du 3 juillet, régularisée le 23 juillet 2019;

Vu la deuxième requête dirigée contre l'OPS, formée par M. M. D'A. le 18 septembre 2018 et régularisée le 1^{er} novembre 2018, la réponse de l'OPS du 26 février 2019, la réplique du requérant du 4 juin et la duplique de l'OPS du 12 août 2019;

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

Après avoir examiné les dossiers;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits suivants:

Le requérant attaque la décision de la Directrice de l'OPS de lui imposer la mesure disciplinaire de réaffectation avec rétrogradation.

Le requérant est entré au service de l'OPS en 1986. Au moment des faits, il occupait le poste de directeur du Département de la communication et de la gestion des connaissances, à la classe D-1.

Le 5 février 2013, M. M., qui effectuait alors sa période de stage au sein de ce département, déposa une plainte officielle pour harcèlement contre le requérant et M. N., ses supérieurs hiérarchiques respectivement aux deuxième et premier niveaux. La plainte pour harcèlement de M. M. fut renvoyée au Bureau d'éthique. Après un examen préliminaire, le responsable des questions d'éthique mena une enquête formelle, au cours de laquelle plusieurs témoins furent interrogés. Le requérant en fut informé par un mémorandum du 19 septembre 2013.

Par une lettre datée du 8 août 2014, le directeur de l'administration notifia au requérant les accusations portées contre lui, à savoir abus d'autorité, instauration d'un climat de travail hostile, harcèlement et brimades. Les accusations d'abus d'autorité et d'instauration d'un climat de travail hostile étaient basées, en particulier, sur des allégations selon lesquelles le requérant avait fait preuve de favoritisme envers M. N. et M^{me} C., laquelle travaillait alors en tant que consultante au sein du Département de la communication et de la gestion des connaissances, en ne les ayant pas séparés sur le plan hiérarchique après avoir appris qu'ils entretenaient une relation intime; en n'ayant réaffecté M^{me} C. à une autre unité au sein du département que sur le papier («réaffectation factice»*) – elle était autorisée à continuer de travailler dans le même bureau et en étroite collaboration avec M. N.; en l'ayant autorisée à accompagner M. N. dans le cadre de trois missions; en ayant autorisé M^{me} C. à prendre un congé annuel avec traitement, contrairement à la politique de l'OPS relative aux consultants; et en ayant approuvé l'achat d'un ordinateur portable pour M^{me} C., même si d'autres ordinateurs étaient à sa disposition. Les accusations de harcèlement et de brimades étaient principalement basées sur le fait que le requérant n'avait pas procédé à une évaluation appropriée et équitable des services de M. M. et sur la décision de ne pas confirmer son engagement à l'issue de sa période de stage, décision qui aurait été prise pour dégager des fonds afin de prolonger le contrat de M^{me} C. au-delà du 31 juillet 2013. Le directeur de l'administration demanda au requérant de répondre, ce que fit ce dernier le 10 octobre 2014.

* Traduction du greffe.

Par une lettre datée du 9 juin 2015, le directeur de l'administration informa le requérant que l'administration considérait que les preuves étaient suffisantes pour étayer les accusations formulées dans la lettre du 8 août 2014. Il indiqua que les actes du requérant constituaient une faute grave justifiant la mesure disciplinaire de rétrogradation et de réaffectation à un poste sans fonctions d'encadrement. Par une autre lettre datée du 9 juin 2015, la directrice du service de gestion des ressources humaines informa le requérant de la décision de le transférer, à compter du 22 juin 2015, du poste de classe D-1 qu'il occupait alors à un poste de classe P-5.

Le 1^{er} octobre 2015, le requérant fit appel de la décision du 9 juin prise par le directeur de l'administration. Le 3 novembre 2017, le Comité d'appel émit une recommandation préliminaire dans laquelle il relevait que, dans le cas du requérant, le processus décisionnel était entaché d'un vice de procédure fondamental parce que le directeur de l'administration n'était pas compétent pour prendre la décision d'imposer une mesure disciplinaire, et que la décision du 9 juin 2015 était donc *ultra vires*. Le Comité d'appel recommanda à la Directrice de l'OPS de demander à la nouvelle directrice adjointe, qui était l'autorité compétente, de procéder à une nouvelle analyse des pièces du dossier et de rendre une nouvelle décision, après quoi l'affaire pourrait être renvoyée au Comité d'appel pour qu'il l'examine sur le fond.

Par une lettre datée du 27 décembre 2017, la Directrice de l'OPS informa le requérant que, même si elle n'approuvait pas la conclusion du Comité d'appel selon laquelle la décision disciplinaire du 9 juin 2015 était *ultra vires*, elle avait néanmoins demandé à la nouvelle directrice adjointe de réexaminer cette décision, étant donné que le directeur adjoint de l'époque se trouvait en situation de conflit d'intérêts. Le 21 décembre 2017, faisant suite à cette demande, la directrice adjointe émit une opinion écrite – dont une copie était jointe à la lettre du 27 décembre – dans laquelle elle concluait que la décision du 9 juin 2015 était fondée sur des faits et que la mesure disciplinaire imposée par le directeur de l'administration était proportionnée à la gravité de la faute commise par le requérant. Dans sa lettre du 27 décembre 2017, la Directrice de l'OPS informa également le requérant qu'elle

communiquerait l'opinion de la directrice adjointe au Comité d'appel afin qu'il puisse examiner son appel sur le fond. La décision du 27 décembre 2017 est la décision attaquée par le requérant dans sa première requête, formée devant le Tribunal le 28 mars 2018.

Le Comité d'appel rendit son rapport final sur le fond de l'appel le 22 mai 2018. Il conclut que la rétrogradation et la réaffectation du requérant étaient des mesures appropriées et recommanda le rejet de l'appel.

Par une lettre datée du 22 juin 2018, la Directrice de l'OPS informa le requérant qu'elle approuvait la recommandation du Comité d'appel. Telle est la décision attaquée par le requérant dans sa deuxième requête, formée devant le Tribunal le 18 septembre 2018.

Dans sa première requête, le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, la plainte pour harcèlement de M. M. et les accusations de faute grave formulées contre lui par l'OPS. Il demande également au Tribunal d'annuler la décision du 9 juin 2015 lui imposant la mesure disciplinaire de rétrogradation et d'ordonner à l'OPS de lui verser l'ensemble des traitements, prestations, indemnités, augmentations d'échelon, cotisations de pension et autres émoluments qu'il aurait perçus s'il n'avait pas été rétrogradé, avec effet rétroactif au 9 juin 2015 et jusqu'à la date de pleine exécution du jugement du Tribunal. Il demande sa réintégration dans son ancien poste de classe D-1. Il réclame une indemnité pour tort moral d'un montant au moins égal à 250 000 francs suisses et une somme supplémentaire pour les retards excessifs enregistrés dans la procédure de recours interne. Il réclame par ailleurs des dommages-intérêts exemplaires et demande que lui soient accordées une somme couvrant tous les frais qu'il a engagés et toute autre réparation que le Tribunal jugera nécessaire, juste et équitable.

Dans sa deuxième requête, le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et formule les mêmes conclusions que dans sa première requête.

L'OPS demande au Tribunal de rejeter les deux requêtes et de ne pas faire droit aux conclusions du requérant.

CONSIDÈRE:

1. Le 5 février 2013, M. M., membre du personnel effectuant alors sa période de stage au sein du Département de la communication et de la gestion des connaissances, a déposé une plainte officielle pour harcèlement auprès du Bureau d'éthique contre son supérieur hiérarchique au deuxième niveau, le requérant, et contre son supérieur hiérarchique au premier niveau, M. N., alléguant que les deux supérieurs hiérarchiques lui avaient infligé des brimades, lui avaient retiré ses responsabilités professionnelles et avaient fait preuve de favoritisme et de traitement préférentiel envers M^{me} C., qui était consultante au sein du Département de la communication et de la gestion des connaissances dans lequel ils travaillaient tous. Après un examen préliminaire, le Bureau d'éthique a ouvert une enquête formelle sur ces allégations et a commencé à interroger des témoins en mai 2013.

2. Par une lettre datée du 8 août 2014, le directeur de l'administration a informé le requérant que l'enquête était terminée et que l'administration avait décidé qu'il existait «à première vue des preuves démontrant que, alors que [le requérant était] directeur du Département de la communication et de la gestion des connaissances, [ses] liens d'amitié avec [M. N.], chef de l'unité de la gestion des connaissances au sein du Département, et [M^{me} C.], consultante internationale de l'OPS qui travaillait alors au sein de l'unité de la gestion des connaissances, [...] [avaie]nt conduit [le requérant] à prendre des décisions en fonction de [ses] relations personnelles et non dans l'intérêt de l'Organisation»*. Le directeur de l'administration a également relevé que: le favoritisme montré envers M. N. et M^{me} C. constituait un abus d'autorité et avait instauré un climat de travail hostile pour M. M. et les autres membres du département; le requérant n'avait pas séparé sur le plan hiérarchique M. N. et M^{me} C. (qui entretenaient une relation intime) et avait autorisé M. N. à prendre des décisions d'encadrement concernant le statut et le salaire de M^{me} C. malgré le conflit d'intérêts; les mesures prises pour mettre un terme à l'engagement de M. M.

* Traduction du greffe.

«manquaient d’objectivité, étaient abusives et constitutives de harcèlement»*; et «la tentative [du requérant] d’exercer une pression sur [M. M.] en lui proposant de confirmer son engagement afin d’obtenir en contrepartie le retrait d’une plainte que celui-ci avait déposée devant l’association du personnel de l’OPS était constitutive de brimades, une forme de harcèlement»*. Il était expliqué que ces actes constituaient une faute grave au sens de l’article 110.8 du Règlement du personnel de l’OPS et que, si les allégations étaient confirmées, le requérant serait informé par écrit des mesures disciplinaires proposées et aurait la possibilité de répondre aux accusations. Les accusations énumérées étaient les suivantes: abus d’autorité; instauration d’un climat de travail hostile; harcèlement et brimades. Il a été demandé au requérant de soumettre sa réponse aux accusations, ce qu’il a fait le 10 octobre 2014.

3. Par une lettre datée du 9 juin 2015, le directeur de l’administration a informé le requérant que l’administration avait considéré qu’il existait suffisamment de preuves pour étayer les allégations formulées dans la lettre du 8 août 2014, et que les preuves confirmaient que son comportement «ne respectait pas les normes [auxquelles il était tenu] en tant que haut responsable de l’OPS, conformément au Code de conduite et aux principes éthiques de l’OPS et aux Normes de conduite de la fonction publique internationale édictées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI)»*. L’entière justification des constatations et conclusions relatives au «manque de respect des normes établies»* de la part du requérant ainsi que les réponses aux questions soulevées apportées par celui-ci dans sa réponse du 10 octobre 2014 figuraient dans un document de 16 pages joint à la lettre et un résumé du document était inclus dans le corps de la lettre. Le requérant était informé que ses actes constituaient une grave violation des principes éthiques et normes de conduite de l’OPS; que ces actes constituaient une faute grave au sens de l’article 110.8.1 du Règlement du personnel et qu’il encourait les mesures disciplinaires prévues à l’article 1110 du Règlement du personnel; et que le fait qu’il était un haut dirigeant était considéré comme un facteur aggravant.

* Traduction du greffe.

En conséquence, l'Organisation a décidé de «[le] rétrograder à la classe P-5 et de [le] réaffecter à un poste approprié sans fonctions d'encadrement, étant donné que [...] les actes [du requérant] [avaie]nt entamé la confiance de l'Organisation dans [ses] capacités d'encadrement»*. Dans une lettre distincte, également datée du 9 juin 2015, la directrice du service de gestion des ressources humaines a notifié au requérant la décision de le transférer à un poste de classe P-5.

4. Le requérant a fait appel, en temps voulu, de la décision contenue dans la lettre du directeur de l'administration datée du 9 juin 2015. Le Comité d'appel a conclu qu'il y avait dans cette affaire un «vice de procédure fondamentale»* qui rendait l'examen de l'appel sur le fond inapproprié à ce stade. Il a préféré émettre une recommandation préliminaire, datée du 3 novembre 2017, au sujet du vice de procédure, dans laquelle il a relevé que l'OPS n'avait pas respecté la «marche à suivre clairement prescrite pour prendre une décision en cas d'allégations de harcèlement»*, telle que détaillée dans la Politique de l'OPS sur la prévention et la résolution du harcèlement sur le lieu de travail (ci-après «la Politique de l'OPS sur le harcèlement»), aux paragraphes 49 à 51, qui se lisent comme suit:

- «49. Lorsqu'une enquête est menée, le Bureau d'éthique prépare un rapport écrit qui décrit ses constatations au regard des faits et ses conclusions au regard du bien-fondé de l'allégation ou des allégations de harcèlement. En règle générale, ce rapport est soumis au service de gestion des ressources humaines dans un délai de 120 jours à compter de la date de réception du formulaire de déclaration de harcèlement sur le lieu de travail.
- 50. En cas de conflit d'intérêts, le rapport doit être soumis au Directeur adjoint aux fins d'examen.
- [...]
- 51. Une fois reçu le rapport d'enquête, le service de gestion des ressources humaines ou le Directeur adjoint, selon le cas, prend une décision au regard du bien-fondé des allégations de harcèlement.»

* Traduction du greffe.

5. Le Comité d'appel a examiné la pièce jointe à la décision du directeur de l'administration datée du 9 juin 2015, qui indiquait notamment que le directeur de l'administration avait été choisi pour prendre une décision sur la plainte pour harcèlement de M. M., car le service de gestion des ressources humaines et le directeur adjoint se trouvaient en situation de conflit d'intérêts. Le Comité d'appel a conclu que certains faits de l'affaire justifiaient effectivement la récusation du service de gestion des ressources humaines, plus précisément qu'«un fonctionnaire du service de gestion des ressources humaines [avait été] consulté par [le requérant] sur la proposition de mettre fin à l'engagement de [M. M.] et ce même fonctionnaire [avait] assisté à une réunion avec [M. M.], [le requérant], la directrice du service de gestion des ressources humaines et un représentant de l'association du personnel; ce fonctionnaire du service de gestion des ressources humaines a[vait] ensuite été interrogé par [le Bureau d'éthique]. Compte tenu de ces circonstances, il y avait lieu de conclure que le service de gestion des ressources humaines se trouvait indéniablement en situation de conflit d'intérêts»*. Le Comité d'appel a estimé que les faits relatifs au refus de communiquer le rapport d'enquête du Bureau d'éthique au directeur adjoint ne justifiaient pas une telle conclusion.

6. Le Comité d'appel a relevé que la raison invoquée dans la pièce jointe à la décision du 9 juin 2015 pour expliquer que le directeur adjoint n'avait pas été chargé de prendre une décision dans cette affaire était que «le [directeur adjoint] était le supérieur hiérarchique au premier niveau [du requérant] et l'Organisation a[vait] estimé qu'il n'était pas approprié de charger le [directeur adjoint] d'examiner le dossier et de prendre des décisions concernant une personne relevant directement de lui, et ce, tant pour maintenir l'apparence d'objectivité que pour préserver la réputation [du requérant] auprès de [son] supérieur hiérarchique direct»*. Le Comité d'appel a estimé que cette raison n'était pas acceptable et a déclaré ce qui suit: «L'une des fonctions d'un supérieur hiérarchique est de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses subordonnés fautifs. D'après la théorie du [directeur de l'administration],

* Traduction du greffe.

un supérieur hiérarchique direct ne serait jamais à même de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre d'un subordonné; un tel résultat serait absurde. Le fait que le [directeur adjoint] était le supérieur hiérarchique direct [du requérant] ne créait pas en soi un "conflit d'intérêts". En l'absence d'éléments clairement exposés établissant un parti pris, un manque d'objectivité ou toute autre forme de conflit d'intérêts, le Comité d'appel ne voit aucune raison de court-circuiter le [directeur adjoint] dans cette affaire. En se fondant sur [le] dossier, le Comité d'appel conclut qu'aucun conflit d'intérêts n'empêchait le [directeur adjoint] de prendre une décision conformément à la Politique de l'OPS sur le harcèlement.»* Il a poursuivi en indiquant que «l'Organisation n'est pas libre de s'écarter de ses propres règles en fonction des circonstances»* et que «[l]es règles telles qu'elles sont écrites doivent être respectées»*. Dans ces circonstances, le Comité d'appel a conclu que, «en vertu des règles de l'OPS, [le directeur de l'administration] n'était pas compétent pour prendre une décision»* et que, par conséquent, la décision était *ultra vires*. Il a également indiqué que «[l]a seule décision raisonnable à ce stade [était] non pas d'annuler la décision, mais de la renvoyer [à la directrice adjointe] actuelle (qui était entrée en fonction après que la décision avait été prise) et de demander à celle-ci de prendre une nouvelle décision. Cette nouvelle décision devrait être prise sans tenir compte de la décision [du directeur de l'administration]. Aucun membre du personnel ayant participé à l'élaboration de la décision du [directeur de l'administration] ne devrait être impliqué dans la nouvelle décision. En outre, la nouvelle décision ne devrait être basée que sur les preuves précédemment présentées au [directeur de l'administration] et ne devrait pas tenir compte des pièces versées au dossier après la date de la première décision (notamment les documents produits dans le cadre du présent appel).»* En conséquence, le Comité d'appel a recommandé que «la Directrice charge [la directrice adjointe] de procéder à une nouvelle analyse des pièces du dossier et de prendre une nouvelle décision»*, et que, si nécessaire, «[l]'examen de [l]'affaire sur le fond [soit] ensuite renvoyé devant le Comité d'appel [...] une fois

* Traduction du greffe.

que les parties [auront] eu la possibilité de répondre à la nouvelle décision»*.

7. Dans une lettre datée du 27 décembre 2017, la Directrice de l'OPS a informé le requérant que le Comité d'appel avait émis une recommandation préliminaire sur l'appel qu'il avait introduit contre la décision du 9 juin 2015 de le rétrograder et de le réaffecter à un poste de classe P-5. Après avoir brièvement résumé les constatations et la recommandation du Comité d'appel, la Directrice a indiqué que, même si elle approuvait la conclusion du Comité d'appel concernant la situation de conflit d'intérêts du service de gestion des ressources humaines, elle ne pouvait pas accepter la conclusion selon laquelle l'ancien directeur adjoint ne se trouvait pas lui aussi en situation de conflit d'intérêts. Elle a relevé que «[l]e motif pour lequel le Comité a[vait] conclu que l'ancien [directeur adjoint] n'était pas en situation de conflit d'intérêts [était] vicié sur un point fondamental, à savoir la conviction du Comité que "l'une des fonctions d'un supérieur hiérarchique est de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses subordonnés fautifs". En fait, au sein de l'OPS, les supérieurs hiérarchiques n'ont pas autorité pour imposer des mesures disciplinaires à leur personnel qui commet des fautes. Les paragraphes 70 et 71 du Protocole d'enquête de l'OPS prévoient que c'est la Direction des ressources humaines qui est l'entité à laquelle il incombe en premier lieu d'agir et de prendre des décisions concernant les mesures disciplinaires:

70. Le rapport d'enquête est acheminé par l'enquêteur au responsable ou à l'entité de l'OPS qui est principalement responsable de prendre des mesures ou une décision concernant le problème faisant l'objet de l'enquête.
71. Les rapports portant sur des allégations d'irrégularités, y compris les rapports sur les plaintes officielles de harcèlement, impliquant un membre du personnel de l'OPS ou un employé national, conformément aux dispositions du Règlement du personnel de l'OPS, sont normalement acheminés à la Direction des ressources humaines (HRM), qui décide ou non d'engager une procédure disciplinaire conformément aux dispositions applicables du Règlement du personnel.»* (Souligné dans l'original.)

* Traduction du greffe.

8. La Directrice a ensuite cité l'article 1110 du Règlement du personnel relatif aux mesures disciplinaires en cas de faute, relevant qu'«[a]ucun supérieur hiérarchique de l'OPS n'a autorité pour imposer l'une quelconque des mesures disciplinaires énumérées ci-dessus à un membre de son propre personnel. Le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires est délégué à la direction du service de gestion des ressources humaines et, le cas échéant, au [directeur adjoint] en leur capacité de hauts dirigeants de l'OPS (et, dans le cas du [directeur adjoint], en sa qualité de membre de la direction) et non en leur capacité de supérieurs hiérarchiques de l'OPS»* (souligné dans l'original). Compte tenu de ce qui précède, la Directrice a conclu qu'elle ne pouvait pas accepter la conclusion du Comité d'appel selon laquelle l'ancien directeur adjoint s'était vu déléguer, dans le cadre de ses fonctions de supérieur hiérarchique direct du requérant, le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de celui-ci. La Directrice a déclaré que «[le] pouvoir [du directeur adjoint] de prendre des mesures disciplinaires aurait découlé de sa position de haut dirigeant»*, mais que «son rôle en tant que [...] supérieur hiérarchique au premier niveau [du requérant] le mettait en situation de conflit d'intérêts, étant donné qu'il devait se substituer au service de gestion des ressources humaines qui se trouvait lui-même en situation de conflit d'intérêts»*. Elle a relevé que, en raison de ses fonctions de supervision et de ses interactions avec le personnel du Département de la communication et de la gestion des connaissances, «les relations et les décisions [de l'ancien directeur adjoint] l'[avaie]nt placé dans une réelle situation de conflit d'intérêts»*, ce que le directeur adjoint avait lui-même reconnu, et que ces relations et décisions l'avaient par ailleurs placé dans une «situation de conflit d'intérêts apparente qui suffisait pour demander qu'il se récuse de ce dossier»* conformément au Code de conduite et aux principes éthiques de l'OPS (souligné dans l'original).

9. La Directrice de l'OPS n'a pas approuvé la conclusion du Comité d'appel selon laquelle la décision du directeur de l'administration était *ultra vires*, ni la recommandation du Comité tendant à ce que la

* Traduction du greffe.

question soit renvoyée à la nouvelle directrice adjointe. Elle a toutefois demandé à cette dernière d'examiner la décision du directeur de l'administration du 9 juin 2015, ainsi que tous les documents pertinents, et de formuler une opinion. La Directrice de l'OPS a informé le requérant que la nouvelle directrice adjointe avait procédé à cet examen et avait estimé que la conclusion du directeur de l'administration selon laquelle le requérant avait commis une faute grave était basée sur des faits et que la mesure disciplinaire imposée était proportionnée. Elle a indiqué que l'opinion était jointe à la lettre (et serait communiquée au Comité d'appel pour qu'il puisse «poursuivre l'examen sur le fond»* de son appel) et a demandé au requérant de bien vouloir noter que «l'opinion [de la nouvelle directrice adjointe] ne constitu[ait] pas une décision nouvelle ni définitive susceptible d'appel et ne rempla[çait] pas ni n'annul[ait] la décision [du directeur de l'administration] du 9 juin 2015, qui demeur[ait] la décision définitive de l'Organisation susceptible d'appel concernant la conclusion selon laquelle [il avait] commis une faute grave justifiant des mesures disciplinaires»* (souligné dans l'original). Le 28 mars 2018, le requérant a formé sa première requête devant le Tribunal contre la décision de la Directrice de l'OPS en date du 27 décembre 2017, mais en y incluant également des arguments et des conclusions concernant le fond de son appel. Il sollicite la tenue d'un débat oral.

10. Dans son rapport final du 22 mai 2018 sur le fond de l'appel, le Comité d'appel a renvoyé à l'article 1230 du Règlement du personnel et relevé que son examen se limiterait essentiellement à la question de savoir si les mesures prises par l'OPS contre le requérant respectaient le droit applicable, étaient entachées de partialité ou n'avaient pas tenu compte de l'ensemble des faits pertinents; si les accusations/allégations formulées à l'encontre du requérant étaient établies; et si la mesure disciplinaire imposée était raisonnable et conforme aux règles en vigueur et aux garanties d'une procédure régulière.

* Traduction du greffe.

11. Après une analyse détaillée des pièces du dossier, le Comité d'appel a examiné les trois principales accusations au titre desquelles le requérant avait été reconnu coupable, à savoir: a) abus d'autorité; b) harcèlement; c) brimades. Il a estimé «plus que convaincantes»* les preuves établissant que le requérant était au courant de la relation entre M. N. et M^{me} C. dès le mois de décembre 2011 et que l'OPS avait démontré que le transfert supposé de M^{me} C. était factice. Il a également estimé que l'OPS avait prouvé que «[le requérant avait] manqué à ses devoirs de dirigeant en n'appliquant pas le Code de conduite ni les principes éthiques»*. Le Comité d'appel a conclu que ce manquement et la réaffectation factice de M^{me} C. étaient constitutifs d'un abus d'autorité. S'agissant des accusations relatives au favoritisme, le Comité d'appel a déclaré que, «[m]ême [s'il] n'a[vait] pas trouvé suffisamment de preuves établissant le favoritisme, il a[vait] conclu que [le requérant avait] délibérément violé la règle de l'OPS qui interdit aux consultants de prendre un congé annuel»*. Il a également conclu que «[l]'approbation du congé de [M^{me} C.] dénotait “une autorité exercée d'une manière telle qu'elle ne serv[ait] aucun but professionnel légitime” et entraînait donc dans la définition de l'abus d'autorité»* (souligné dans l'original). Le Comité d'appel a estimé que le requérant «s'était sciemment et intentionnellement écarté des procédures habituelles lorsqu'il s'était efforcé de mettre fin à l'engagement de [M. M.]»* et que «[l]es preuves appu[yaient] également une conclusion selon laquelle l'évaluation et la résiliation de l'engagement étaient entachées d'un motif inapproprié: la volonté de résilier l'engagement de [M. M.] afin de pouvoir utiliser les fonds ainsi dégagés pour prolonger l'engagement de [M^{me} C.] en tant que consultante»*. Il a ensuite déclaré que, «[m]ême si l'Organisation [avait] établi les faits à l'appui des accusations portées contre [le requérant], le Comité d'appel ne pens[ait] pas que le “harcèlement” était l'accusation adéquate. Il n'y a[vait] aucune preuve ni accusation selon laquelle [M. M.] était victime d'un harcèlement fondé sur le sexe, la nationalité, etc. En revanche, les faits ne laiss[aient] entrevoir qu'une

* Traduction du greffe.

éventuelle accusation de “harcèlement personnel”)*, qui est défini comme suit dans la Politique de l’OPS sur le harcèlement:

- «11. Le harcèlement personnel s’entend de toute conduite, de tout commentaire ou de toute démonstration déplacé et non consenti, qui rabaisse, dénigre, humilie ou embarrasse la personne qui en fait l’objet, lorsque l’auteur a connaissance de l’injure ou du tort ainsi causé ou devrait en avoir connaissance.
12. Parmi les exemples de conduite susceptible de constituer un harcèlement personnel figurent les suivants :
 - injures, insultes, remarques désobligeantes ou plaisanteries déplacées ;
 - cris lancés à un subordonné ou un collègue, soit en privé, soit devant autrui ;
 - propagation de rumeurs, de commérages ou d’insinuations avec l’intention de nuire à quelqu’un ou d’entacher leur réputation ;
 - critiques constantes et infondées.»

Le Comité d’appel a conclu que, même si les allégations relatives au traitement réservé par le requérant à M. M. étaient établies, elles n’étaient pas constitutives de «harcèlement personnel» tel que défini dans la Politique de l’OPS sur le harcèlement. Toutefois, il a estimé que «la décision de mettre fin à [l’engagement du requérant] constituait bien un abus d’autorité, car elle répondait à des motifs inappropriés et avait été prise en faisant délibérément abstraction des procédures applicables»* .

12. La Politique de l’OPS sur le harcèlement fournit une liste non exhaustive des différentes catégories de harcèlement, qui comprend notamment: le harcèlement personnel; le harcèlement sexuel; les brimades; l’abus d’autorité; et le climat de travail hostile. Elle définit les brimades comme suit:

- «16. Les brimades sur les lieux de travail consistent en des menaces, de l’intimidation, un comportement agressif et des abus physiques et/ou verbaux qui ont pour objet premier de causer des torts physiques ou psychologiques à quelqu’un, y compris toute tentative de détruire ou miner l’estime de soi ou la confiance d’une personne.

* Traduction du greffe.

17. Parmi les exemples de conduite susceptible de constituer des brimades figurent les suivants:
- des remarques négatives constantes ou des critiques ou propos sarcastiques répétés;
 - une conduite qui consiste à isoler, exclure ou ignorer quelqu'un;
 - des menaces répétées de licenciement non motivé;
 - l'humiliation publique, par exemple les remontrances à l'endroit d'un employé lors d'une réunion ou en présence d'autres personnes, le fait de crier contre un employé ou de proférer des jurons à son encontre, les insultes personnelles ou les propos injurieux;
 - l'intimidation, qui suscite chez la personne qui en fait l'objet un sentiment de crainte, que ce soit la crainte de perdre son emploi, la crainte d'une humiliation, la crainte d'une exclusion ou la crainte du blâme.»

L'abus d'autorité est défini comme suit:

- «18. L'abus d'autorité a lieu lorsqu'un chef de service ou un supérieur hiérarchique profite de manière indue de sa position ou use de son autorité de manière injuste pour discréditer le travail ou les résultats professionnels d'une personne, compromettre les moyens de subsistance d'une personne, ou encore gêner ou influencer la carrière d'une personne. Il est constitué par l'exercice d'autorité sans aucun but professionnel légitime, d'une manière qui devrait être raisonnablement reconnue comme étant inappropriée. [Soulignement ajouté.]
19. Parmi les exemples de conduite susceptible de constituer un abus d'autorité figurent les suivants:
- l'ordre donné à des subordonnés de faire des courses personnelles;
 - le dénigrement du travail d'une personne ou d'une équipe;
 - la manifestation de favoritisme;
 - l'établissement de buts ou délais déraisonnables;
 - le retrait de sphères de responsabilité ou les entraves posées à la réalisation du travail;
 - la retenue non motivée de ressources ou d'informations nécessaires au travail d'une personne ou d'une équipe.»

Le climat de travail hostile est défini comme suit:

- «20. Un climat de travail hostile est caractérisé par une activité ou une conduite qui ne vise pas forcément quelqu'un en particulier mais crée une ambiance d'intimidation ou de malaise ou encore une situation choquante, qui entrave le déroulement du travail.
21. Parmi les exemples de conduite susceptible d'aboutir à un climat de travail hostile figurent les suivants:
- insultes ou plaisanteries à connotation sexuelle, raciale ou religieuse;
 - traitement abusif, cris ou hurlements;
 - exhibition de pornographie ou d'autres matériels choquants.»

13. Le Comité d'appel a considéré que la conduite du requérant envers M. M. n'était pas constitutive de brimades, mais il a néanmoins conclu que «les efforts [du requérant] pour convaincre M. M. d'abandonner sa plainte devant l'association du personnel constituaient un abus d'autorité»*. Estimant que «cette affaire impliqu[ait] un dirigeant coupable de multiples méfaits qui étaient intentionnels et révélaient une situation de favoritisme et d'abus d'autorité»*, le Comité d'appel a conclu que la rétrogradation et la réaffectation du requérant étaient des mesures appropriées. Il a recommandé le rejet de l'appel dans son intégralité.

14. La Directrice de l'OPS a informé le requérant, par une lettre datée du 22 juin 2018, de sa décision de faire sienne la recommandation du Comité d'appel. Le requérant a attaqué cette décision dans la deuxième requête qu'il a formée devant le Tribunal le 18 septembre 2018. Il sollicite la tenue d'un débat oral.

15. Les deux requêtes reposant sur les mêmes faits et soulevant les mêmes questions de droit et de fait, il y a lieu de les joindre, comme l'ont demandé les parties, afin qu'il soit statué à leur sujet par un seul et même jugement.

* Traduction du greffe.

Les parties ont produit des écritures et des pièces très complètes qui permettent au Tribunal de prendre une décision éclairée et équitable sur ces affaires. Les demandes de débat oral sont donc rejetées.

16. Le requérant soutient que sa première requête, dirigée contre la décision du 27 décembre 2017, est recevable «car toutes les voies de recours interne ont été épuisées»*. La décision attaquée du 27 décembre 2017 portait exclusivement sur la recommandation préliminaire du Comité d'appel concernant le vice de procédure allégué. Toutefois, la première requête du requérant (déposée le 28 mars 2018) visait non seulement la décision de la Directrice sur la recommandation préliminaire, mais aussi le fond de l'appel interjeté devant le Comité d'appel. Le Tribunal relève qu'à cette date le Comité d'appel n'avait pas examiné l'appel du requérant sur le fond ni formulé sa recommandation finale, et la Directrice de l'OPS n'avait pas rendu de décision définitive sur l'appel. Le Comité d'appel a rendu son rapport final le 22 mai 2018 et la Directrice de l'OPS a rendu sa décision définitive sur le fond de l'appel du requérant le 22 juin 2018. L'OPS affirme (dans sa réponse à la première requête) que, «même si l'Organisation conteste fermement le non-respect par le requérant de la procédure applicable devant le Tribunal en l'espèce, elle accepte que le Tribunal examine tous les aspects du fond de cette affaire dans le but de coopérer et de faciliter le travail du Tribunal, et afin de ne pas retarder la décision finale sur le recours du requérant»*.

17. Aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, une requête n'est recevable «que si la décision attaquée est définitive». Étant donné que l'appel était en cours et qu'en conséquence aucune décision finale n'avait été rendue à ce stade, la première requête du requérant ne satisfait pas aux exigences de l'article VII, paragraphe 1, du Statut. Par conséquent, sa première requête est irrecevable et doit être rejetée.

* Traduction du greffe.

18. Dans sa deuxième requête, formée devant le Tribunal le 18 septembre 2018, le requérant attaque la décision de la Directrice de l'OPS du 22 juin 2018 d'accepter la recommandation finale du Comité d'appel, datée du 22 mai 2018, tendant à la confirmation de la mesure disciplinaire imposée au requérant et au rejet de l'appel dans son intégralité.

19. Les principaux moyens avancés par le requérant pour contester la décision du 22 juin 2018 peuvent dans les grandes lignes être résumés comme suit:

- a) la décision attaquée est entachée d'erreurs de droit, incluant des vices de procédure dans l'enquête, la prise de décision, la procédure disciplinaire et la procédure d'appel;
- b) la décision attaquée est entachée d'erreurs de fait;
- c) l'OPS a agi de mauvaise foi, n'a pas respecté la dignité du requérant et a manqué à son devoir de sollicitude à son égard;
- d) les retards excessifs enregistrés dans l'enquête et la procédure disciplinaire ont causé un préjudice au requérant et justifient l'octroi de dommages-intérêts;
- e) la mesure disciplinaire imposée n'était pas proportionnée à la faute alléguée.

20. Le requérant soutient que des vices de procédure ont entaché le cours de l'enquête, notamment la non-communication du rapport d'enquête établi par le Bureau d'éthique, des conflits d'intérêts, un abus d'autorité et l'élargissement illégal de la portée de l'enquête au-delà des allégations formulées dans la plainte originale pour harcèlement.

21. S'agissant de la non-communication du rapport d'enquête, le Tribunal rappelle que, dans le jugement 2229, au considérant 3 b), il a déclaré ce qui suit: «Selon les principes généraux du droit, le fonctionnaire doit avoir connaissance, en règle générale, de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité fonde (ou s'apprête à fonder) sa décision à son encontre. Elle ne saurait normalement lui opposer le caractère confidentiel de tels documents.» En l'espèce, par une lettre datée du 8 août 2014, le

requérant a obtenu la liste des accusations ainsi que les 38 annexes contenant les preuves ayant permis de dresser cette liste (y compris toutes les déclarations de témoins et tous les courriels pertinents); par une lettre du 9 juin 2015, il a reçu la confirmation qu'il avait commis une faute et, en pièce jointe à cette lettre, un document de 16 pages établissant «le fondement des constatations et conclusions relatives à [son] manque de respect des normes établies»^{*}; en outre, la recommandation préliminaire et le rapport final du Comité d'appel lui ont été communiqués dans les décisions attaquées (lettres du 27 décembre 2017 et du 22 juin 2018 respectivement). Le Tribunal est donc convaincu que, même si l'OPS a invoqué les paragraphes 68 et 69 du Protocole d'enquête pour ne pas communiquer de copie du rapport d'enquête au requérant, celui-ci disposait de toutes les pièces relatives aux accusations ainsi que des éléments de preuve précis sur lesquels la décision finale était fondée, et qu'il avait eu amplement l'occasion de répondre aux allégations formulées à son encontre. Ses moyens à cet égard sont donc dénués de fondement.

22. Le Bureau d'éthique n'a pas commis d'erreur en élargissant la portée de l'enquête au-delà des allégations formulées dans la plainte pour harcèlement. Une organisation a le pouvoir et le devoir d'enquêter sur tout indice de faute alléguée qu'elle découvre dans le cadre d'une enquête par ses propres moyens ou à la faveur de déclarations de membres du personnel. En l'espèce, l'enquête élargie était directement liée aux allégations de faute initiales. Le requérant n'a produit aucune preuve convaincante établissant que le Bureau d'éthique aurait abusé de son autorité ou se serait trouvé en situation de conflit d'intérêts. Contrairement aux arguments du requérant, le fait que le Comité d'audit avait recommandé de ne pas confier l'enquête au Bureau d'éthique ne rend pas illégales les dispositions en vigueur au moment de l'enquête.

23. Souscrivant à la recommandation préliminaire du Comité d'appel, le requérant soutient que la délégation de pouvoir au directeur de l'administration était illégale en raison du non-respect de la procédure

^{*} Traduction du greffe.

énoncée aux paragraphes 49 à 51 de la Politique de l'OPS sur le harcèlement, qui prévoit qu'une décision sur des mesures disciplinaires doit être prise par le service de gestion des ressources humaines ou, en cas de conflit d'intérêts, par le directeur adjoint. Comme indiqué dans le jugement 3958, au considérant 11, «[i]l y a conflit d'intérêts lorsqu'une personne raisonnable ne saurait exclure un manque d'impartialité, c'est-à-dire lorsqu'une situation donne lieu à une partialité objective. Même une simple apparence de partialité, reposant sur des faits ou des situations, donne lieu à un conflit d'intérêts». En l'espèce, l'étroite relation de travail que l'ancien directeur adjoint entretenait avec le requérant et d'autres membres du personnel du Département de la communication et de la gestion des connaissances a créé, à tout le moins, une apparence de conflit d'intérêts. Le Tribunal est convaincu par la justification fournie par la Directrice de l'OPS dans sa lettre du 27 décembre 2017 (résumée aux considérants 7 à 9 ci-dessus), selon laquelle il existait un réel conflit d'intérêts tant pour le service de gestion des ressources humaines que pour l'ancien directeur adjoint, et estime que, dans ces circonstances, la délégation de pouvoir au directeur de l'administration était légale.

24. Le requérant soutient que l'OPS n'a pas respecté les procédures énoncées dans la Politique de l'OPS sur le harcèlement, car elle n'a pas ordonné l'examen de la plainte pour harcèlement par la Commission d'enquête. Le Tribunal fait observer que les membres du personnel ont été informés par un bulletin d'information générale, publié le 1^{er} septembre 2011, que la Commission d'enquête avait été dissoute et que le Bureau d'éthique traiterait les plaintes pour harcèlement. Ainsi, l'OPS a respecté la procédure applicable au moment des faits, celle du traitement des plaintes pour harcèlement par le Bureau d'éthique.

25. Le requérant affirme que le Bureau du Conseiller juridique de l'OPS se trouvait en situation de conflit d'intérêts parce qu'il avait été consulté au sujet de l'évaluation des services de M. M., de l'enquête et de la procédure disciplinaire. Cette affirmation est erronée. Le Bureau du Conseiller juridique n'était pas en situation de conflit d'intérêts puisque son rôle est d'intervenir en tant que conseiller juridique de

l'OPS lorsqu'il est consulté sur toute question liée à la légalité des mesures, processus et procédures de l'OPS, notamment les évaluations de services, les enquêtes sur des fautes et les procédures disciplinaires. Le requérant se méprend lorsqu'il affirme que le Bureau du Conseiller juridique «est censé défendre tous les membres du personnel de l'OPS en cas de besoin»*. Le Bureau d'éthique a agi conformément au paragraphe 71 du Protocole d'enquête en transmettant une copie du rapport d'enquête au Bureau du Conseiller juridique afin que ce dernier vérifie, avant d'émettre la lettre du 8 août 2014 contenant les accusations, que toutes les règles, politiques et procédures applicables en matière d'enquête avaient été respectées et qu'il existait suffisamment d'informations et de preuves à l'appui des accusations de faute grave.

26. Le requérant prétend avoir été désavantagé par deux procédures distinctes et irrégulières menées parallèlement, car il n'avait pas été informé de l'enquête sur la plainte pour harcèlement déposée contre lui au moment où il procédait à l'évaluation des services de M. M. Or rien ne justifiait d'informer le requérant qu'il faisait l'objet d'une plainte pour harcèlement au moment où il procédait à l'évaluation des services du membre du personnel qui était à l'origine de la plainte. Le Bureau d'éthique a agi dans les limites de sa compétence en décidant d'informer le requérant seulement une fois ouverte l'enquête sur sa faute alléguée afin de préserver les éléments de preuve et d'éliminer toute possibilité de subornation ou d'intimidation de témoins. Cette notification tardive n'a pas porté atteinte à ses droits (voir, par exemple, le jugement 3295, au considérant 8).

27. Le requérant affirme que la décision finale était entachée d'erreurs de fait, car les allégations relatives au favoritisme et aux relations personnelles, à la réaffectation factice de M^{me} C., à ses actes ayant instauré un climat de travail hostile, aux brimades et au harcèlement à l'égard de M. M., et à l'abus d'autorité n'étaient pas étayées. Le Tribunal, conformément à sa jurisprudence, ne réévaluera pas les preuves, mais se bornera à évaluer la légalité des constatations du

* Traduction du greffe.

Comité d'appel et de la Directrice, et des conclusions qu'ils ont tirées de l'examen des preuves (voir, par exemple, les jugements 4237, au considérant 12, 4207, au considérant 10, et 3964, au considérant 13). En l'espèce, les allégations de faute grave et les accusations énumérées dans la lettre du 8 août 2014 ont été examinées par plusieurs autorités, à savoir le Bureau d'éthique (en tant qu'organe chargé de mener l'enquête), le Bureau du Conseiller juridique, le directeur de l'administration, le Comité d'appel, la nouvelle directrice adjointe et la Directrice de l'OPS, avec pour conclusion que la faute grave était établie et que la mesure disciplinaire était proportionnée. Comme indiqué ci-dessus, le Tribunal ne constate aucun vice dans la procédure ayant abouti à la décision finale et fait observer que cette décision était pleinement justifiée et motivée. En outre, les preuves produites, notamment les témoignages concordants, les propres arguments du requérant et les réponses qu'il a données lors des entretiens menés par le Bureau d'éthique, ne font apparaître aucune erreur dans la conclusion de la Directrice.

28. Le requérant soutient également que la décision en question est entachée d'une erreur de droit, car le Comité d'appel n'était pas dûment constitué et la désignation d'un nouveau Comité d'appel a entraîné un retard excessif dans la procédure. Le Tribunal estime que la composition du Comité d'appel qui a examiné l'appel du requérant était légale et que les retards dus à la reconfiguration du Comité d'appel n'étaient pas excessifs. La durée du retard était principalement due à la demande du requérant tendant à modifier la composition du Comité qui lui avait été proposée le 26 mai 2016. Il a demandé cette modification car il rejetait la proposition qui avait été faite selon laquelle les membres du Comité d'appel restent en fonction au-delà de l'expiration de leur mandat, et ce, bien qu'ils aient confirmé avoir accepté la prolongation de leur mandat à la demande de l'Organisation, et avec la connaissance et l'assentiment de l'association du personnel. Par conséquent, l'appel a été suspendu dans l'attente d'une nouvelle élection des membres du Comité d'appel désignés par l'association du personnel. Même s'il a fallu un an pour définir la nouvelle composition du Comité d'appel, une fois dûment constitué, celui-ci a rendu son rapport préliminaire dans un délai de trois mois et son rapport final dans un délai de cinq mois après

avoir reçu la décision de la Directrice du 27 décembre 2017. En outre, le requérant n'a produit aucune preuve convaincante d'un quelconque préjudice que lui aurait causé le retard enregistré dans la procédure devant le Comité d'appel.

29. Le requérant affirme que l'OPS a fait preuve de mauvaise foi, de parti pris et de partialité envers lui, qu'elle n'a pas respecté sa dignité et qu'elle a manqué à son devoir de sollicitude à son égard. Il soutient notamment que les témoignages étaient mensongers et qu'en s'en prévalant l'OPS a fondé sa décision sur des «ouï-dire»* et des «insinuations»*. Le requérant ne produit aucune preuve convaincante à l'appui de ses allégations de parti pris, de partialité et de manquement au devoir de sollicitude. En outre, le Tribunal fait observer que les témoignages étaient concordants et que le compte rendu de l'interrogatoire du requérant mené le 16 octobre 2013 donne un exemple de son attitude (le requérant se décrivait comme une personne «visant des résultats»* et déclarait: «[s]i nous devons respecter les règles [...], j'échouerais partout»*).

30. Le Tribunal estime que c'est à bon droit que la Directrice de l'OPS a conclu que la faute du requérant était constitutive de harcèlement, étant donné que l'abus d'autorité constitue un acte de harcèlement, conformément aux termes de la Politique de l'OPS sur le harcèlement cités au considérant 12 ci-dessus.

31. Le requérant affirme que la mesure disciplinaire imposée n'était pas proportionnée. Dans le jugement 3640, au considérant 29, le Tribunal a déclaré ce qui suit: «L'autorité investie du pouvoir disciplinaire au sein d'une organisation internationale dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au choix de la sanction infligée à l'un de ses fonctionnaires à raison d'une faute commise par ce dernier. Sa décision doit cependant, dans tous les cas, respecter le principe de proportionnalité qui s'impose en la matière.» En l'espèce, le Tribunal estime que la mesure disciplinaire imposée n'était pas disproportionnée.

* Traduction du greffe.

32. Le requérant soutient que les retards excessifs enregistrés au cours des différentes étapes de la procédure engagée à son encontre lui ont causé un préjudice et justifient l'octroi de dommages-intérêts. Même si la durée globale de la procédure peut sembler longue, le Tribunal relève que la procédure était complexe et supposait d'enquêter sur des allégations formulées à la fois contre le requérant et contre M. N., et imposait à plusieurs autorités de procéder à de nombreux examens. Par conséquent, rien ne justifie l'octroi de dommages-intérêts à ce titre.

33. Compte tenu de ce qui précède, la deuxième requête du requérant doit être rejetée dans son intégralité.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 22 octobre 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 décembre 2020 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ