

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

G.
c.
OPS

134^e session

Jugement n° 4540

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) (Organisation mondiale de la santé), formée par M^{me} A. D. C. G. le 17 septembre 2020, la réponse de l'OPS du 7 décembre, régularisée le 14 décembre 2020, la réplique de la requérante du 9 février 2021 et la duplique de l'OPS du 9 avril 2021;

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 sa révocation à l'issue d'une procédure disciplinaire.

La requérante est entrée au service de l'OPS en avril 2011 en tant qu'assistante administrative au sein du bureau du Sous-directeur. Le 8 avril 2015, la collègue de la requérante, M^{me} T., déposa contre elle une plainte pour harcèlement. Le 20 mai 2015, la requérante fut informée de la décision de la réaffecter à un poste au sein du Département de la gestion des ressources financières en raison de son «incapacité d'entretenir une relation respectueuse avec M^{me} [T.] et de son incapacité de résoudre les différends avec sa collègue de manière

courtoise et discrète»*. La réaffectation de la requérante prit effet le 26 mai 2015.

À compter du 14 décembre 2017, le Bureau d'éthique reçut plusieurs plaintes concernant le comportement de la requérante sur le lieu de travail de la part de ses collègues du Département de la gestion des ressources financières, y compris du directeur dudit département. Le Bureau d'éthique décida alors d'ouvrir une enquête officielle sur le comportement de la requérante. Le 28 février 2018, cette dernière fut interrogée par l'enquêteur et, à cette occasion, elle formula à son tour des allégations de harcèlement contre quatre de ses collègues du département en question.

Le 26 avril 2018, il fut décidé que les allégations formulées par M^{me} T., qui, depuis, avait quitté l'Organisation, ne permettaient pas de conclure à l'existence d'un harcèlement.

Le 6 septembre 2018, une lettre de notification des charges fut remise à la requérante sur la base du rapport d'enquête daté du 6 juillet 2018. Les charges étaient les suivantes: création d'un environnement de travail hostile, harcèlement personnel et intimidation, et violation des règles et de la politique de l'Organisation en matière de relevés de temps et d'états de présence. Il était par ailleurs indiqué que l'Organisation estimait que les éléments de preuve versés au dossier étaient suffisants pour établir que la requérante était inapte à exercer des fonctions internationales.

Le 9 octobre 2018, la requérante transmit sa réponse, dans laquelle elle contestait les charges retenues contre elle.

Par une lettre du 15 novembre 2018 de la directrice du Département de la gestion des ressources humaines, la requérante fut informée de la décision de la révoquer pour faute avec effet immédiat. Il lui était indiqué qu'elle recevrait un mois de traitement en guise de préavis.

Le 14 janvier 2019, la requérante déposa une déclaration d'intention de faire appel. Son recours fut introduit le 1^{er} avril 2019, après de multiples prolongations du délai.

* Traduction du greffe.

Dans son rapport du 22 avril 2020, le Comité d'appel estima que la requérante avait violé la politique de l'OPS en matière de harcèlement et les règles régissant les relevés de temps et les états de présence, ce qui constituait une faute et méritait une sanction sévère. Toutefois, il conclut qu'aucun élément du dossier ne permettait de justifier une résiliation d'engagement, car l'OPS était «tenue, en vertu de ses propres règles, d'imposer dans un premier temps une sanction moins sévère et/ou d'établir une évaluation explicite des services qui aurait averti [la requérante] de la nécessité de corriger son comportement»*. Le Comité recommanda l'annulation de la décision de révocation et une suspension sans traitement à titre de sanction disciplinaire, suivie d'une réaffectation.

Par lettre du 22 juin 2020, la Directrice de l'OPS indiqua qu'elle n'approuvait pas la conclusion du Comité selon laquelle la mesure disciplinaire était disproportionnée, mais décida néanmoins qu'il serait tout aussi approprié de révoquer la requérante pour inaptitude aux fonctions internationales plutôt que pour faute. La Directrice ajouta que l'inaptitude aux fonctions de la requérante était la conclusion à laquelle l'Organisation avait abouti en se fondant sur les trois charges énoncées dans la décision du 15 novembre 2018. Telle est la décision attaquée.

Par lettre du 25 juin 2020, la requérante fut informée que le dossier de l'Organisation avait été révisé pour intégrer le changement de motif de résiliation d'engagement et qu'elle aurait droit, en guise de préavis, à trois mois de traitement au lieu d'un.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de la réintégrer immédiatement et de la réaffecter conformément aux recommandations du Comité d'appel pour éviter qu'elle soit «de nouveau exposée à un environnement de travail toxique»*. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis à raison des erreurs de procédure. Elle réclame également des dommages-intérêts pour tort matériel à raison de la perte de traitement depuis la décision initiale prise le 15 novembre 2018 et jusqu'à la date de la décision définitive du Tribunal. Ce montant devrait être calculé sur la base d'un traitement mensuel de 5 173,20 dollars des États-Unis

* Traduction du greffe.

et devrait inclure toute déduction que le Tribunal jugera appropriée compte tenu de la durée de la suspension sans traitement de la requérante. Cette dernière sollicite l'octroi d'une indemnité de 50 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort moral, ou de tout autre montant que le Tribunal jugera approprié. Elle demande également le remboursement de la somme de 5 297,80 dollars des États-Unis pour les frais médicaux encourus à raison du préjudice causé par la présente procédure, ainsi que le remboursement de ses dépens, dont le montant sera déterminé à l'issue de la procédure, à hauteur de 5 000 dollars des États-Unis. La requérante demande au Tribunal d'ordonner toute autre mesure qu'il jugera appropriée.

L'OPS demande au Tribunal de ne pas faire droit aux conclusions de la requérante et de rejeter la requête.

CONSIDÈRE:

1. La requérante, qui était membre du personnel de l'OPS, est entrée au service de l'Organisation en avril 2011. En septembre 2018, elle a été accusée de faute. Son engagement a été résilié pour faute établie par lettre du 15 novembre 2018. L'article 1110 du Règlement du personnel régissait l'infliction de mesures disciplinaires pour faute. Le recours interne de la requérante contre cette décision n'a pas abouti à l'annulation de celle-ci malgré une recommandation formulée par le Comité d'appel de l'OPS dans son rapport du 22 avril 2020, selon laquelle la faute établie ne justifiait pas la mesure disciplinaire de révocation. Dans la décision attaquée du 22 juin 2020 concernant les recommandations du Comité d'appel dans le cadre du processus d'examen du recours, la Directrice a décidé que la requérante devait être révoquée en raison de son inaptitude aux fonctions internationales en vertu de l'article 1070 du Règlement du personnel, et non pour faute en vertu de l'article 1110 du Règlement du personnel.

2. Dans son mémoire en requête, la requérante, qui est représentée par un conseil, n'avance que deux arguments, chacun des deux étant de portée très limitée. Le premier est que la décision de révocation était

une réponse disproportionnée au comportement de la requérante. Le second est que la décision attaquée de la Directrice était entachée d'illégalité. Ce second argument est en grande partie fondé sur le fait que la Directrice, en se prononçant sur le recours, contrôlait la légalité de sa propre décision, violant ainsi le principe de droit *nemo iudex in causa sua* (nul ne peut être à la fois juge et partie). De plus, la requérante affirme que «la Directrice a exercé son pouvoir d'appréciation de manière abusive en ne tenant pas compte des recommandations formulées dans le rapport du Comité d'appel»*.

3. Il convient d'examiner tout d'abord le second argument. Conformément à l'article 1230.1 du Règlement du personnel, un membre du personnel peut, dans le cadre d'une réserve qu'il est inutile de préciser en l'espèce, «faire appel de toute mesure ou décision administrative affectant son engagement»*. Le recours est examiné par le Comité d'appel, qui est tenu, en vertu de l'article 1230.7.1, de remettre ses conclusions et recommandations au Directeur dans un délai précis. L'article 1230.7.2 prévoit ensuite, par voie de conséquence, que «[l]a décision finale concernant tout recours dont est saisi le Comité d'appel appartient au Directeur»*. Le Règlement du personnel prévoit expressément que la décision finale est prise par le Directeur.

4. La compétence du Tribunal est définie par son Statut. Dans l'un de ses premiers jugements, il s'est décrit comme «une juridiction d'attribution [...] impérativement tenu[e] par les dispositions statutaires qui ont déterminé sa compétence» (voir le jugement 67, au considérant 3). L'un des principaux rôles du Tribunal, qu'il tient de l'article II de son Statut, est de faire respecter les dispositions du Statut du personnel en cas d'inobservation. À cet égard, les Statut et Règlement du personnel légalement adoptés par les organisations internationales constituent la clé de voûte de sa compétence. Les dispositions des Statut et Règlement du personnel sont le point de départ de l'exercice de sa compétence. En conséquence, l'article 1230.7.2 du Règlement du personnel, qui prévoit que la décision finale concernant tout recours est prise par le Directeur,

* Traduction du greffe.

doit être respecté et pleinement appliqué. En l'espèce, la Directrice était habilitée à prendre la décision finale concernant le recours et sa décision n'était pas entachée d'illégalité comme le prétend la requérante.

5. Le Tribunal a déjà été saisi d'affaires dans le cadre desquelles la décision faisant l'objet du recours et la décision concernant le recours étaient prises par la même personne, mais cette dernière décision implique un rejet des recommandations de l'organe d'appel. Ce qui est dit au considérant précédent ne vise pas à suggérer qu'en pareil cas le Tribunal n'examine pas véritablement cette dernière décision ni les motifs qui y sont exposés. Bien au contraire, la jurisprudence du Tribunal regorge d'exemples où les motifs du rejet ont été jugés insuffisants et la décision concernant le recours a été annulée (voir, par exemple, les jugements 4427, au considérant 10, 4259, aux considérants 11 et 12, et 4062, au considérant 4). Cette approche a pour effet de faire respecter les règles qui confèrent généralement au chef exécutif d'une organisation le pouvoir de prendre la décision finale concernant un recours, même s'il s'agit d'un recours contre une décision prise par cette même personne, tout en reconnaissant le rôle crucial des organes d'appel et la nécessité d'accorder un poids considérable aux conclusions et recommandations qu'ils formulent.

6. En tout état de cause, la décision initiale de résiliation du 15 novembre 2018 a été prise par la directrice du Département de la gestion des ressources humaines et la décision finale concernant le recours, qui est la décision attaquée, a été prise par le chef exécutif de l'OPS, la Directrice, soit une autre personne. L'idée selon laquelle «la Directrice a exercé son pouvoir d'appréciation de manière abusive en ne tenant pas compte des recommandations formulées dans le rapport du Comité d'appel»* est sans fondement. Les recommandations du Comité n'ont pas été ignorées, même si elles n'ont pas été acceptées et suivies.

* Traduction du greffe.

7. Il convient à ce stade pour le Tribunal d'examiner le premier argument de la requérante concernant la proportionnalité de la sanction. Comme indiqué au considérant 1 ci-dessus, dans le cadre du processus d'examen du recours, la Directrice a décidé que la requérante devait être révoquée en raison de son inaptitude aux fonctions internationales en vertu de l'article 1070 du Règlement du personnel, et non pour faute en vertu de l'article 1110 du Règlement du personnel. Toutefois, dans ses moyens, la requérante part du principe que la révocation était une mesure disciplinaire et fait référence à la jurisprudence du Tribunal concernant la proportionnalité dans le contexte de l'infliction d'une telle mesure. L'OPS ne conteste pas l'affirmation selon laquelle la question de la proportionnalité était juridiquement pertinente en l'espèce en ce qui concerne la décision de révocation, même si la fin de l'engagement de la requérante était fondée sur l'inaptitude de celle-ci à exercer des fonctions internationales. En effet, l'OPS affirme dans son mémoire en réponse que, «pour évaluer si la décision de mettre fin à l'engagement de la requérante au sein de l'Organisation en raison de son inaptitude aux fonctions internationales était proportionnelle à la gravité de sa faute, un examen des faits de l'espèce est nécessaire»*. En tout état de cause, si l'OPS avait contesté l'affirmation selon laquelle la question de la proportionnalité était pertinente, il est presque certain que la décision effective fondée sur l'inaptitude aux fonctions internationales, prise dans le cadre d'une procédure où tout le processus décisionnel aboutissant à la décision attaquée, y compris le recours, était axé sur la faute, aurait pu être qualifiée par le Tribunal de mesure disciplinaire déguisée (voir le jugement 3848, aux considérants 6 à 8).

8. Compte tenu du rapport du Comité d'appel dans son ensemble, sa recommandation tendant à l'annulation de la révocation de la requérante (mais à sa suspension sans traitement et à sa réaffectation) reposait en partie sur une conclusion selon laquelle, tandis que le comportement adopté par la requérante le 12 décembre 2017 était constitutif de harcèlement, les événements qui s'étaient produits les autres jours ne l'étaient pas. Le Comité d'appel a observé que l'incident

* Traduction du greffe.

qui s'était produit ce jour-là avait été «établi par des éléments de preuve présentant un degré important de précision»*, mais que les événements des autres jours ne l'avaient pas été. Dans la décision attaquée, la Directrice reprenait en neuf points «de nombreux exemples précis de comportement inapproprié»* établis par le dossier. Dans son mémoire, la requérante s'attache à relever les «incohérences évidentes entre les conclusions du Comité d'appel et la décision attaquée qui contredit ou ignore ces conclusions»*, avant de déclarer: «[t]outefois, la requérante ne demande pas au Tribunal d'examiner ces questions»*. Cependant, il ne sera pas nécessaire d'examiner plus avant la teneur du fondement factuel de la décision de la Directrice de révoquer la requérante malgré la recommandation contraire du Comité d'appel, car un point soulevé par la requérante présente un caractère décisif.

9. Le Comité d'appel a par ailleurs partiellement fondé sa recommandation d'annuler la révocation de la requérante sur le fait que l'OPS n'avait pas averti l'intéressée que son comportement était susceptible d'entraîner sa révocation. Dans la dernière section de son rapport, sous le titre «RECOMMANDATION»*, le Comité d'appel a indiqué qu'une évaluation explicite des services de la requérante aurait été nécessaire. Dans ses écritures, l'OPS entend démontrer que cela n'était pas possible compte tenu du fait que la requérante ne respectait pas les étapes de la procédure qui aurait pu aboutir à une évaluation de ses services. Mais cet argument passe à côté de l'essentiel. Plus haut dans le rapport, alors qu'il exprimait des doutes quant à l'étendue de la faute de la requérante, le Comité d'appel a fait observer que, si la requérante «avait vraiment rendu le travail insupportable pendant deux ans, on aurait pu s'attendre à ce que des mesures soient prises bien avant la résiliation de son engagement. Pourtant, les supérieurs hiérarchiques de [la requérante] n'ont rien fait pour mettre fin [à son] comportement. Il n'y a pas eu d'avertissement, de conseil ou de sanction moins sévère qui auraient averti [la requérante] que, s'il ne changeait pas, son comportement pouvait entraîner la résiliation de son engagement»*. Le Comité d'appel a également indiqué plus loin que «l'exigence d'un avertissement juste

* Traduction du greffe.

qu'impose la procédure régulière s'applique à la fois aux accusations de faute et à celles de services non satisfaisants. [La requérante] avait le droit d'être avertie que le fait de montrer un visage fâché ou de parler avec colère et d'une voix forte était un motif potentiel de révocation.»*

10. Dans ses écritures, l'OPS relate un certain nombre de cas dans lesquels des discussions ont eu lieu entre la requérante et des fonctionnaires de grade plus élevé concernant son comportement sur plusieurs années. Il est notamment fait référence à une lettre du 24 avril 2018 adressée à la requérante par la directrice du Département de la gestion des ressources humaines. Ces événements sont également mentionnés dans la décision attaquée. Toutefois, dans les dispositions du Règlement du personnel qui régissent, entre autres, la résiliation pour inaptitude aux fonctions internationales (l'article 1070 étant la disposition sur laquelle la Directrice se fonde effectivement dans sa décision de résiliation qui est attaquée), il est indiqué qu'avant que la résiliation ne soit décidée, le membre du personnel doit recevoir «par écrit un avertissement et bénéficier d'un délai raisonnable pour améliorer la qualité de ses services»*. La règle est formulée en termes d'«avertissement». L'objectif relativement clair est qu'il ne doit pas s'agir d'une simple discussion sur le caractère indésirable ou inapproprié du comportement d'un membre du personnel, ni même d'une remontrance concernant ce comportement. Dans ce contexte, la notion d'avertissement suppose une déclaration claire et non équivoque selon laquelle, si le comportement reproché se poursuit, une des conséquences pourrait bien être la résiliation d'engagement. De plus, la solennité de l'avertissement est renforcée par le fait qu'il doit être formulé par écrit. D'après les pièces dont dispose le Tribunal, les conclusions du Comité d'appel mentionnées à la fin du considérant précédent sont correctes. Le préavis écrit sur lequel se fonde l'OPS, à savoir la lettre du 24 avril 2018 dans laquelle la directrice du Département de la gestion des ressources humaines a admis que la requérante n'avait pas commis d'acte de harcèlement (comme allégué par une collègue, M^{me} T.) mais a relevé que la requérante et M^{me} T. avaient adopté un comportement négatif l'une envers l'autre en guise de représailles, se

* Traduction du greffe.

terminait par la phrase suivante: «Je porte ces questions à votre attention dans l'espoir que vous puissiez tirer les leçons de cette expérience et les appliquer dans vos missions actuelles et futures»*. Ni cette déclaration ni la lettre dans son ensemble ne constituent en aucun cas un avertissement écrit du type visé par l'article pertinent du Règlement.

11. La requérante invoque l'absence d'avertissement comme une circonstance atténuante qui aurait dû être prise en considération, mais ne l'a pas été, au moment de déterminer la mesure appropriée, pour reprendre les termes de la lettre de révocation du 22 juin 2020, aboutissant à la décision de la révoquer conformément à l'article 1070 du Règlement du personnel. Cette absence d'avertissement n'est pas simplement qualifiée par la requérante de violation de la procédure prévue à l'article en question, bien qu'il s'agisse d'une violation importante. À cet égard, les moyens de la requérante sont corrects. En d'autres termes, le fait de ne pas avoir averti l'intéressée par écrit et de ne pas lui avoir fait bénéficier d'un délai raisonnable pour améliorer la qualité de ses services était un facteur important dont il fallait tenir compte pour déterminer la mesure appropriée compte tenu de son comportement, même telle que déterminée par la Directrice dans la décision attaquée. En effet, aux termes de l'article 1070.2 du Règlement du personnel, aucune décision de révocation n'aurait dû être prise en l'absence d'avertissement et de délai raisonnable en vue de l'amélioration des services. La mesure de révocation prise en application de l'article 1070 du Règlement du personnel était illégale. En conséquence, la décision attaquée doit être annulée.

12. Il convient à ce stade de déterminer la réparation appropriée, outre l'annulation de la décision attaquée. Trois autres conclusions du Comité d'appel sont pertinentes. Même si elles n'ont pas été admises par la requérante dans ses moyens, celle-ci a expressément choisi de plaider sa cause en se fondant sur le fait qu'elles ne sont pas contestées. La première est que le Comité d'appel a estimé que la requérante avait affiché une tendance persistante, sur une longue période, à violer les politiques de l'OPS en matière de flexibilité des horaires et que ces

* Traduction du greffe.

violations des règles relatives au temps de présence constituaient, à leur tour, un motif d'accusation de faute. La deuxième conclusion comporte deux éléments. Le premier est que le Comité d'appel a rejeté l'affirmation de la requérante selon laquelle elle avait été victime de harcèlement et, en substance, rejeté l'idée selon laquelle ceux qui s'étaient plaints de son comportement avaient agi de mauvaise foi. Le second élément est que le Comité d'appel a admis que l'enquête sur le comportement de la requérante, qui a abouti à la résiliation de son engagement, n'était pas un acte de représailles. La troisième conclusion, établie lorsque le Comité d'appel déterminait si l'OPS avait prouvé que la requérante était inapte à exercer des fonctions internationales, était la suivante: «[l]e Comité d'appel reconnaît également que le comportement de [la requérante] à d'autres occasions [autres que le 12 décembre 2017] était conflictuel, grossier et désagréable tant avec ses supérieurs hiérarchiques qu'avec d'autres membres du personnel»*.

13. La requérante demande sa réintégration. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce et en particulier des trois conclusions mentionnées au considérant précédent, notamment la troisième, il est plus que probable que, si elle était réintégrée, la requérante ne pourrait établir une relation de travail satisfaisante avec ses collègues et ses supérieurs hiérarchiques à l'OPS (voir le jugement 4310, au considérant 13). Il n'en reste pas moins que l'intéressée a perdu une chance appréciable de continuer à travailler au sein de l'OPS et on ne saurait présumer qu'il n'y avait pas la moindre possibilité qu'elle renonce à tout comportement conflictuel, grossier ou désagréable. Par conséquent, elle a droit à des dommages-intérêts pour tort matériel à raison de cette perte de chance, que le Tribunal évalue à 45 000 dollars des États-Unis.

14. La requérante réclame également une indemnité de 50 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort moral à raison du «stress psychologique et émotionnel provoqué par la procédure et [du] préjudice irréparable causé à [sa] réputation»*.

* Traduction du greffe.

S'agissant de ce dernier préjudice, son existence n'est pas prouvée au dossier. D'ordinaire, les dommages-intérêts pour tort moral ont pour objet de réparer le préjudice moral occasionné par le comportement illégal de l'organisation. Ils ne visent pas à réparer les désagréments émotionnels résultant du litige lui-même, qui, en tout état de cause, n'ont pas été établis en l'espèce.

La requérante demande également le remboursement des frais médicaux (d'un montant de 5 297,80 dollars des États-Unis) encourus à raison du préjudice «causé par la présente procédure»*. Comme pour le préjudice moral qui vient d'être évoqué, tout préjudice exigeant un traitement médical, qui ne découle pas des actes de l'organisation, ne donne généralement pas lieu à une indemnisation et, en tout état de cause, n'a pas été établi en l'espèce.

15. La requérante a droit à des dépens. Elle demande le remboursement du montant réel des frais qu'elle a exposés à hauteur de 5 000 dollars des États-Unis. Conformément à la pratique habituelle, le Tribunal accordera à l'intéressée une somme forfaitaire, dont, en l'espèce, il fixera le montant à 5 000 dollars des États-Unis.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 22 juin 2020 est annulée, de même que la décision du 15 novembre 2018.
2. L'OPS versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 45 000 dollars des États-Unis.
3. L'OPS versera à la requérante la somme de 5 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

* Traduction du greffe.

Ainsi jugé, le 16 mai 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE ROSANNA DE NICTOLIS HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ