

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

P.
c.
OPS

136^e session

Jugement n° 4674

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) (Organisation mondiale de la santé), formée par M^{me} F. P. le 12 novembre 2019, la réponse de l'OPS du 31 juillet 2020, la réplique de la requérante du 19 janvier 2021 et la duplique de l'OPS du 26 avril 2021;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

La requérante conteste la décision de la révoquer pour faute.

La requérante est entrée au service de l'OPS en qualité de directrice du Département de gestion des achats et de l'approvisionnement (PRO selon son sigle anglais) en janvier 2008. Elle bénéficiait d'un engagement de durée déterminée qui fut prolongé à plusieurs reprises.

Par une lettre du 14 septembre 2016 adressée à la Directrice de l'OPS, l'association du personnel demanda qu'il soit procédé à une enquête sur des allégations de harcèlement formulées contre la requérante, précisant qu'il y avait eu de «nombreuses plaintes»^{*} du personnel du PRO au sujet du comportement de cette dernière. Cette lettre fut transmise au Bureau d'éthique, auquel il fut demandé d'enquêter sur

^{*} Traduction du greffe.

l'affaire sans délai. Le 13 octobre 2016, une réunion eut lieu entre le chef du programme chargé de l'éthique et deux membres du personnel du PRO, accompagnés de deux membres de l'association du personnel qui avaient participé à l'organisation de la réunion. Au vu des informations recueillies lors de cette réunion et dans la lettre de l'association du personnel, l'OPS décida qu'une enquête complète devait être menée. Une notification officielle d'enquête fut envoyée à la requérante le 9 novembre 2016.

L'enquête fut menée par une enquêtrice externe sous le contrôle du Bureau d'éthique. Celle-ci interrogea l'ensemble du personnel du PRO, y compris la requérante, ainsi que plusieurs anciens membres du personnel. À compter du 30 janvier 2017, la requérante fut placée en congé administratif avec plein traitement en attendant la fin de l'enquête.

Le Bureau d'éthique remit le rapport d'enquête à la directrice du Département de la gestion des ressources humaines en mai 2017. Par une lettre du 8 juin 2017, cette dernière informa la requérante que, compte tenu des conclusions de l'enquête, elle était accusée de faute sur la base de trois charges, à savoir brimades, création d'un climat de travail hostile et manquement au devoir de confidentialité. L'accusation de brimades comprenait l'humiliation publique de subordonnés, des menaces de perte d'emploi sans raison valable, une discrimination à l'encontre de membres du personnel de l'Organisation, une conduite consistant à isoler des membres du personnel et la dissuasion de membres du personnel d'exercer leur droit au congé d'allaitement. L'accusation de création d'un climat de travail hostile visait le comportement général de la requérante, son style de communication et sa façon de traiter le personnel, le fait de crier et de proférer des jurons, l'obligation qu'elle faisait ressentir au personnel de se présenter au travail lorsque le bureau était officiellement fermé et sa tenue vestimentaire prétendument inappropriée. L'accusation de manquement au devoir de confidentialité résulte du fait que la requérante aurait pris contact avec un membre du personnel du PRO pour obtenir des informations sur l'enquête après avoir reçu la consigne expresse de ne pas discuter de l'enquête avec quiconque.

Après avoir pris note de la réponse de la requérante à ces accusations, la directrice du Département de la gestion des ressources humaines l'informa par lettre du 20 octobre 2017 qu'il y avait «suffisamment d'éléments de preuve pour étayer les constatations préliminaires énoncées dans la [lettre de notification des charges]»* et que l'Organisation avait décidé de la révoquer pour faute. La requérante reçut un mois de traitement en guise de préavis.

Le 2 novembre 2017, le Département de la gestion des ressources humaines adressa une lettre à la requérante, dans laquelle étaient exposées en détail les indemnités auxquelles elle avait droit du fait de cette cessation de service, ainsi que les formalités de départ à suivre. On lui indiquait notamment qu'elle pouvait bénéficier d'une somme forfaitaire pour le congé annuel accumulé non pris à concurrence de 480 heures, conformément à l'article 630.8 du Règlement du personnel.

Le 6 novembre 2017, la requérante introduisit un recours interne en vue de contester la décision de la révoquer pour faute. Le 25 janvier 2018, elle introduisit un autre recours afin de contester la décision de limiter la somme forfaitaire pour le congé annuel accumulé non pris à 480 heures. Dans un rapport daté du 17 juin 2019, le Comité d'appel recommanda le rejet des deux recours dans leur intégralité. Même s'il considérait que certaines des allégations mentionnées dans la lettre de notification des charges étaient insignifiantes, futiles ou ne relevaient simplement pas du harcèlement, le Comité conclut que les éléments de preuve dans leur grande majorité mettaient en évidence de graves violations de la Politique en matière de harcèlement et que la sanction de révocation était raisonnable. Il estimait que le recours concernant la somme forfaitaire pour le congé annuel accumulé était tardif car introduit au-delà du délai de soixante jours prévu à l'article 1230.4 du Règlement du personnel.

Par lettre du 16 août 2019, la Directrice de l'OPS notifia à la requérante sa décision de suivre la recommandation du Comité d'appel. Telle est la décision attaquée.

* Traduction du greffe.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner sa réintégration rétroactive avec toutes les conséquences de droit, y compris en matière de traitement et de droits à pension. Elle demande également au Tribunal de conclure que la décision de la placer en congé administratif était illégale et d'ordonner le retrait de son dossier personnel de tout document se rapportant à cette décision. Elle réclame des dommages-intérêts d'un montant d'au moins 100 000 francs suisses à raison de la décision relative au congé administratif, d'un montant d'au moins 500 000 francs suisses pour avoir été accusée à tort de harcèlement et révoquée pour faute, compte tenu de l'atteinte portée à sa réputation personnelle et professionnelle, ainsi qu'une somme supplémentaire de 100 000 francs suisses à raison du fait que l'OPS n'aurait pas procédé à une enquête «rapide et sérieuse»* sur la plainte pour harcèlement qu'elle avait déposée contre différents membres de l'administration en septembre 2017. Elle demande qu'une enquête soit menée par un enquêteur extérieur indépendant sur ses allégations de harcèlement. En outre, elle réclame une compensation pour les 160 heures de congé annuel accumulées en 2017, le paiement de l'allocation spéciale pour les frais d'études de son fils qu'elle a dû rembourser à sa cessation de service, ainsi que des dépens, toutes les sommes octroyées devant être assorties d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an.

L'OPS demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. La requérante était membre du personnel de l'OPS jusqu'à sa révocation en octobre 2017 pour faute. Les circonstances ayant abouti à sa révocation ont déjà été exposées en détail ci-dessus. En novembre 2017, la requérante a introduit un recours interne pour contester sa révocation et, en janvier 2018, elle a introduit un autre recours interne concernant les émoluments qui lui ont été versés à sa cessation de service. Dans un rapport du 17 juin 2019, le Comité d'appel a

* Traduction du greffe.

recommandé que les deux recours soient «rejetés dans leur intégralité»*, le second au motif qu'il était tardif. Le 16 août 2019, la Directrice, suivant les recommandations du Comité, a rejeté les recours. Telle est la décision attaquée dans la présente procédure.

2. Dans son mémoire, la requérante présente ses arguments sous diverses rubriques. La première rubrique générale indique que «les faits retenus étaient frappés de forclusion»*. La deuxième rubrique générale indique que l'enquête préliminaire était illégale. Cette rubrique est divisée en deux sous-rubriques. La première indique que les motifs sous-tendant l'ouverture de cette procédure préliminaire étaient entachés d'illégalité et la seconde que la décision prise pour ouvrir l'enquête officielle était aussi entachée d'illégalité. La troisième rubrique générale indique que l'Organisation aurait violé le droit de la requérante à une procédure régulière. Elle est divisée en plusieurs sous-rubriques. La première porte sur le rejet du rapport d'enquête et d'autres documents, la deuxième sur le manque d'expérience et d'indépendance de l'enquêtrice et la troisième sur le fait que la procédure d'enquête était viciée. Cette dernière sous-rubrique contient elle aussi plusieurs sous-sections. La première indique qu'il n'y a pas eu d'enregistrement des entretiens avec les témoins, la deuxième que les comptes rendus des entretiens ne sont pas signés, la troisième que la requérante n'a pas été en mesure de «contre-interroger»* les témoins et la quatrième que l'enquêtrice a décidé de manière arbitraire de ne pas interroger l'Ombudsman, la Directrice de l'OPS, la directrice du Département de la gestion des ressources humaines et le directeur de l'administration.

3. La quatrième rubrique générale indique que la décision de placer la requérante en congé administratif était illégale. La cinquième rubrique générale indique que la requérante n'a pas commis de faute. Cette rubrique est divisée en plusieurs sous-rubriques. La première présente des observations préliminaires. La deuxième porte sur les actes de harcèlement qu'aurait commis la requérante, à savoir crier et proférer des jurons à l'égard de trois employés nommément désignés, rabaisser

* Traduction du greffe.

et déprécier des subordonnés, intimider et menacer des subordonnés de perte d'emploi actuel ou futur, menacer des membres du personnel de perte de droits comme le congé d'allaitement, exclure des membres du personnel de réunions, faire preuve d'agressivité verbale envers des membres du personnel et les faire pleurer, ignorer et isoler des membres du personnel et, enfin, manquer au devoir de confidentialité. La troisième sous-rubrique indique que la requérante n'a pas créé un climat de travail hostile. La quatrième sous-rubrique indique que certaines allégations de harcèlement avaient été abandonnées par l'OPS et la cinquième énonce la conclusion selon laquelle l'Organisation n'avait pas prouvé la faute au-delà de tout doute raisonnable.

4. La sixième rubrique générale indique que la décision de révoquer la requérante était illégale. Elle est divisée en deux sous-rubriques. La première indique que la décision était illégale et la seconde que la décision de révoquer la requérante était une mesure disproportionnée au regard des fautes alléguées. La septième rubrique générale indique que la décision de ne pas accorder de compensation à la requérante pour le congé annuel non pris était illégale. La huitième rubrique générale indique que l'Organisation a violé le principe d'égalité de traitement. Elle est suivie d'une section intitulée «CONCLUSIONS». Sans abandonner les arguments qu'elle a avancés précédemment dans son mémoire, la requérante énonce sept raisons pour lesquelles la décision attaquée devrait être annulée. La première raison est que son droit à une procédure régulière, en particulier son droit d'être entendue, a été violé de manière flagrante. La deuxième est que le bénéfice du doute ne lui a pas été accordé et que l'Organisation n'a pas prouvé les faits au-delà de tout doute raisonnable. La troisième raison est que l'enquête était gravement viciée par l'inexpérience et le manque d'indépendance de l'enquêtrice, ainsi que par les irrégularités commises pendant son déroulement. La quatrième raison est que ses actes, pris séparément ou dans leur ensemble, ne constituaient pas une faute. La cinquième raison est qu'elle avait été placée illégalement en congé administratif le 27 janvier 2017. La sixième raison est que, compte tenu des arguments précédents, la résiliation de son contrat était illégale. La septième raison est que l'Organisation avait violé le principe d'égalité de traitement.

5. Avant d'examiner ces divers points, il convient de rappeler le rôle des rapports ou des avis des organes de recours interne dans l'examen par le Tribunal des questions soulevées dans une requête. Il a été exposé de différentes façons, par exemple récemment dans le jugement 4644, au considérant 5:

«[Si l'avis de l'organe de recours interne] présente une analyse équilibrée et avisée [...] ses constatations et conclusions méritent la plus grande déférence (voir, par exemple, les jugements 4488, au considérant 7, 4407, au considérant 3, et 3858, au considérant 8).»

En effet, assez récemment également, en ce qui concerne l'avis donné tant par un organe de recours interne que par un organe d'enquête créé en application des règles de l'organisation concernée, le Tribunal a déclaré ce qui suit dans le jugement 4237, au considérant 12:

«Selon la jurisprudence du Tribunal (voir, par exemple, les jugements 3757, au considérant 6, 4024, au considérant 6, 4026, au considérant 5, et 4091, au considérant 17), "lorsqu'un organe de recours interne a examiné et apprécié les preuves et a abouti à des constatations de fait, le Tribunal n'exercera son contrôle qu'en cas d'erreur manifeste (voir le jugement 3439, au considérant 7)". En outre, lorsqu'une enquête est menée par un organe d'enquête dans le cadre d'une procédure disciplinaire, "il [n']appartient pas [au Tribunal] de réévaluer les preuves réunies par un organe d'enquête dont les membres, ayant rencontré et entendu directement les personnes concernées ou impliquées, ont pu évaluer immédiatement la fiabilité de leurs déclarations. C'est pour cette raison qu'il fait preuve de réserve avant de mettre en doute les conclusions d'un tel organe et de revoir l'appréciation des preuves recueillies. Il n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste (voir les jugements 3682, au considérant 8, et 3593, au considérant 12)." (Voir le jugement 3757, au considérant 6.)»

Il est vrai qu'en l'espèce le Comité d'appel n'a pas entendu les témoins. Il a toutefois examiné un grand nombre de pièces documentaires, y compris les comptes rendus d'entretiens, puis a formulé des constatations de fait fondées sur celles-ci. L'avis du Comité d'appel présente, en ce qui concerne certains éléments pertinents, une analyse équilibrée et avisée, et mérite la plus grande déférence conformément à la jurisprudence du Tribunal.

6. Il ressort des différents arguments exposés aux considérants 2, 3 et 4 qu'au moins un des éléments sur lesquels reposait la décision de révoquer la requérante constituait un vice substantiel entachant ladite

décision et justifiant son annulation. Il n'y a pas lieu d'examiner la myriade d'arguments précis qui viennent d'être exposés. Il n'y a pas lieu non plus d'examiner les moyens avancés par la requérante pour nier, ni ceux de l'OPS pour affirmer, qu'elle aurait adopté, en tout ou en partie, la conduite sur laquelle se fondent les accusations portées à son encontre et que cela aurait été établi au-delà de tout doute raisonnable.

7. Dans la présente affaire, le Comité a résumé, dans son avis écrit, la conduite de la requérante dont il se disait convaincu qu'elle était prouvée. Il a abouti, sur ce point, à des constatations de fait qu'il y a lieu de prendre en considération. La conduite était exposée en huit points: 1) crier contre des subordonnés, y compris proférer des jurons, 2) rabaisser et déprécier des subordonnés, 3) intimider des subordonnés et les menacer de perte d'emploi actuel ou futur, 4) menacer des membres du personnel de perte de droits comme le congé d'allaitement, 5) exclusion ou retirer des membres du personnel de réunions ou d'activités de l'OPS de manière humiliante, 6) faire preuve d'agressivité verbale, faisant pleurer certains membres du personnel et causant un préjudice psychologique, 7) ignorer ou isoler des membres du personnel dont elle était insatisfaite, 8) discuter de l'enquête avec un autre membre du personnel, même après avoir été avertie que celle-ci devait rester confidentielle.

8. À la page suivante, le Comité répondait à un argument avancé par la requérante selon lequel la faute alléguée remontait à si loin que la direction avait eu largement la possibilité de porter les plaintes à son attention afin qu'elle puisse corriger son comportement. Le Comité déclarait ensuite:

«[La requérante] relève, par exemple, que certaines allégations avaient été portées à l'attention du directeur de l'administration et qu'elle aurait pu faire l'objet d'une mesure de discipline moins sévère ou que la question aurait pu être soulevée dans une évaluation de la performance. Elle laisse entendre qu'elle a été licenciée sans avertissement.»*

* Traduction du greffe.

Toutefois, le Comité poursuivait ainsi:

«L'argument de [la requérante] sur ce point aurait pu être en partie fondé si ce n'était le fait que **certain**s [caractères gras ajoutés] de ses actes dépassaient si clairement les limites qu'elle ne pouvait pas ne pas savoir qu'ils étaient inappropriés. [La requérante] elle-même admet qu'elle avait fait éclater en sanglots [un certain membre du personnel] à une occasion. D'autres membres du personnel ont également affirmé qu'ils avaient vu [la requérante] faire pleurer des collègues. [La requérante] n'avait pas à recevoir d'avertissement préalable: dès lors que ses actes provoquaient une telle réaction, elle avait outrepassé les normes de bonne gestion. Elle n'avait pas à être avertie que le fait de crier contre des subordonnés et de les harceler au point de les faire pleurer est une conduite susceptible de constituer un harcèlement. [La requérante] a également été explicitement avertie par le directeur de l'administration au sujet des menaces qu'elle avait proférées envers [un autre membre du personnel nommé désigné] (à savoir qu'il pourrait risquer de perdre des possibilités d'emploi futures au sein de l'OPS s'il suivait son épouse récemment nommée aux Caraïbes) et aurait dû savoir, compte tenu de cet avertissement, que son style de gestion, par son intimidation subtile, dépassait la limite. Le fait que [la requérante] n'ait pas obtenu une sanction moins sévère pour des fautes individuelles antérieures ne signifie pas que l'Organisation ait renoncé à son droit de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de [la requérante] pour avoir créé un climat de travail hostile sur une longue période.»*

Le Comité a ensuite relevé que la requérante était une superviseuse chargée de faire respecter les règles prescrites dans la Politique en matière de harcèlement et qu'elle était censée comprendre cette politique afin de protéger ses subordonnés.

9. Une des difficultés auxquelles se heurte cette thèse est que, bien qu'il puisse être vrai, sur la base des constatations du Comité, que la requérante aurait dû savoir, et avait peut-être effectivement déduit, que «certains»* de ses actes constituaient un harcèlement, le Comité n'a pas conclu que cela était vrai pour l'ensemble des actes visés par l'accusation de faute ni que cela avait été prouvé à sa satisfaction. Il ne s'agit pas d'un cas où chaque acte fautif allégué a été identifié, séparément, comme justifiant la sanction de révocation. C'était la conduite dans son ensemble «créant un environnement de travail hostile

* Traduction du greffe.

sur une longue période»* qui sous-tendait la décision de révocation. En outre, deux ans se sont écoulés entre le moment où la requérante a fait pleurer un membre du personnel et le dépôt de la plainte contre elle par l'association du personnel en septembre 2016. Le grief de la requérante relatif à l'absence d'avertissements concernait les incidents qui s'étaient produits sur l'ensemble de la période de neuf ans visée par les accusations, à savoir principalement avant 2014.

10. Dans la décision attaquée, la Directrice a, de fait, réitéré cette analyse viciée du Comité, bien qu'elle ait, de manière significative, omis le mot «certains» (mentionné plus haut) lorsqu'elle a déclaré: «le Comité a conclu “que vos actes dépassaient si clairement les limites que [vous] ne pouviez pas ne pas savoir qu'ils étaient inappropriés”»*. Comme il vient d'être dit, le Comité n'est pas parvenu à une telle conclusion générale en ce qui concerne la conduite dans son ensemble, sur laquelle la Directrice s'est fondée pour confirmer la révocation de la requérante en rejetant son recours. Ce vice substantiel dans l'analyse de la Directrice est d'autant plus grave qu'elle avait déclaré que l'affirmation de la requérante selon laquelle le directeur de l'administration et la directrice du Département de la gestion des ressources humaines «toléraient»* sa conduite ne pouvait pas être utilisée pour sa défense alors que ses actes violaient de manière si flagrante la Politique en matière de harcèlement. Cette observation n'est pas motivée, sauf dans la mesure où elle reposait sur une prétendue adoption de la conclusion du Comité. Or celui-ci n'est pas parvenu à une telle conclusion générale, comme indiqué ci-dessus.

11. Il y a lieu de mentionner un point de détail qui est pertinent aux fins du présent examen. L'enquêtrice n'a interrogé ni le directeur de l'administration, ni la directrice du Département de la gestion des ressources humaines, ni les deux autres hauts fonctionnaires, dont la Directrice de l'OPS. Cette omission a été examinée par le Comité. En ce qui concerne le directeur de l'administration et la directrice du Département de la gestion des ressources humaines, le Comité a déclaré

* Traduction du greffe.

ce qui suit en réponse à l'argument de l'OPS selon lequel ces deux personnes n'auraient eu qu'une connaissance indirecte de la conduite de la requérante:

«Cet argument est dénué de fondement. [...]

Le Comité est également d'accord avec [la requérante] pour dire qu'il aurait été opportun que l'enquêtrice interroge le directeur de l'administration, puisque celui-ci était le superviseur hiérarchique [de la requérante], ainsi que la directrice du Département de la gestion des ressources humaines, qui avait déjà été en contact avec [la requérante] et son personnel. **Il ressort des éléments au dossier que ces deux personnes pouvaient être au courant du harcèlement dont se serait rendue coupable [la requérante].***
(Caractères gras ajoutés.)

Le Tribunal partage cet avis.

12. Il importe de relever que le Comité a ajouté ceci:

«L'enquêtrice aurait dû déterminer si ces deux hauts fonctionnaires fermaient les yeux ou toléraient le comportement [de la requérante]. Si c'était le cas, ils auraient été eux aussi potentiellement coupables d'avoir violé la Politique de l'OPS en matière de harcèlement.»*

La première partie de cette déclaration est exacte. La seconde est, pour l'essentiel, sans objet. Ce qui importait était de savoir si ces deux hauts fonctionnaires avaient fermé les yeux ou toléré le comportement de la requérante et, malgré tout, n'avaient pris aucune mesure pour soulever, par un avertissement, une consultation ou autre, la question relative à la façon dont l'intéressée gérait son département. Le Comité poursuivait ainsi:

«Ayant fait cette observation, le Comité ne peut toutefois pas aller jusqu'à dire que le fait que l'enquêtrice n'ait pas interrogé le directeur de l'administration ou la directrice du Département de la gestion des ressources humaines a privé [la requérante] des garanties d'une procédure régulière. Le Comité s'est demandé s'il devait convoquer ces deux personnes comme témoins dans la présente procédure de recours. Il a décidé de ne pas le faire car, comme expliqué plus en détail ci-après, [la requérante] n'a pas démontré qu'elle avait subi un préjudice du fait de l'inaction de l'enquêtrice s'agissant de ces deux directeurs.»*

* Traduction du greffe.

Ces conclusions concernant le préjudice se rapportaient à l'avis du Comité dont il est question plus haut, selon lequel la requérante devait savoir que la conduite reprochée était en violation de la Politique en matière de harcèlement. En effet, il n'était pas nécessaire d'établir que son comportement était toléré car elle savait, elle-même, qu'il constituait un harcèlement. Mais, comme il a déjà été expliqué, cela ne concernait que certains, et non la totalité, des actes de la requérante et, en tout état de cause, le fait qu'elle en ait eu connaissance ne dispensait pas ses supérieurs hiérarchiques d'évoquer avec elle la question de sa conduite.

13. Le fait que l'enquêtrice n'ait pas interrogé le directeur de l'administration ni la directrice du Département de la gestion des ressources humaines, et que le Comité ne les ait pas convoqués en tant que témoins, a eu pour résultat que les preuves directes concernant l'état des connaissances de ces deux fonctionnaires qui auraient pu évoquer avec la requérante la question de sa conduite sont limitées. Toutefois, on peut aisément en déduire que les supérieurs hiérarchiques de l'intéressée étaient globalement au courant de la manière dont elle gérait son département, ce qui ferait ultérieurement l'objet des accusations. Premièrement, il est tout à fait improbable qu'ils n'aient pas eu connaissance de la manière dont elle gérait son département sur une période de neuf ans; deuxièmement, il convient de tenir compte de la conclusion du Comité exposée au considérant 11 ci-dessus; troisièmement, la thèse défendue par l'OPS dans la présente procédure ne reposait pas sur le fait que les supérieurs hiérarchiques n'avaient pas connaissance de la conduite, mais plutôt que, dans les circonstances de l'espèce, il n'était pas nécessaire qu'ils donnent des avertissements à la requérante au sujet de sa conduite. Les pièces au dossier permettent d'établir que la conduite de la requérante était suffisamment connue pour justifier que l'un d'eux voire les deux évoquent avec elle la question de son style de gestion afin de lui permettre de changer de comportement.

14. Dans ses moyens, la requérante relève le fait que, pendant la période au cours de laquelle les incidents se sont produits qui s'étendait sur neuf ans, sa conduite en tant que haute fonctionnaire et superviseuse

chargée de la gestion du Département de gestion des achats et de l'approvisionnement, dont elle était la directrice, n'avait jamais été remise en question dans ses évaluations de performance et rien n'avait suggéré l'existence de lacunes dans ses aptitudes en matière de communication ou dans ses compétences personnelles. Dans son mémoire, elle ajoute également à cet égard qu'elle n'a jamais reçu d'avertissement qui lui aurait permis de s'améliorer, d'éviter d'autres actes similaires ou de rétablir, si nécessaire, un environnement de travail respectueux. Ces déclarations ne sont pas contestées par l'OPS.

15. Il convient de rappeler, à ce stade, une décision concernant également l'OPS rendue récemment par le Tribunal dans le jugement 4540. Dans cette affaire, la requérante, qui était assistante administrative à l'époque des faits, était accusée de faute, y compris création d'un environnement de travail hostile, harcèlement personnel et intimidation. La décision initiale de la révoquer était fondée sur cette faute établie. Dans le cadre du recours interne que cette requérante avait alors formé, le Comité d'appel avait conclu qu'elle avait, entre autres, violé la politique de l'OPS en matière de harcèlement, ce qui constituait une faute. Toutefois, le Comité avait estimé que la mesure disciplinaire de révocation était disproportionnée. La Directrice de l'OPS n'approuvait pas cette conclusion mais avait néanmoins décidé de révoquer la requérante pour inaptitude aux fonctions internationales plutôt que pour faute. La requérante avait contesté avec succès cette décision devant le Tribunal car elle n'avait reçu aucun avertissement par écrit, comme l'exige l'article 1070 du Règlement du personnel (qui régit la révocation pour inaptitude aux fonctions internationales). Au considérant 10, le Tribunal avait déclaré ce qui suit:

«D'après les pièces dont dispose le Tribunal, les conclusions du Comité d'appel mentionnées à la fin du considérant précédent sont correctes.»

Une partie de ce qui était dit à la fin de ce considérant est que le Comité avait relevé que:

«l'exigence d'un avertissement juste 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.»

16. Certes, en cas de services non satisfaisants, il ressort de la jurisprudence du Tribunal que l'organisation a l'obligation d'informer le membre du personnel que ses services ne donnent pas satisfaction et de l'avertir dûment que ses prestations doivent être améliorées, faute de quoi, il risque d'être licencié. Dans le jugement 3911, le Tribunal a déclaré ce qui suit:

«12. La déclaration faite par le Tribunal au considérant 18 du jugement 1546, invoquée par l'Organisation, n'étaye en aucune manière son argument selon lequel, en l'absence de disposition expresse ouvrant droit à un avertissement écrit préalable, le droit dont bénéficie le fonctionnaire en vertu des principes généraux du droit est simplement le droit d'être entendu avant son licenciement pour insuffisance professionnelle.

13. Deuxièmement, même si le droit à un avertissement écrit préalable peut découler des règles internes de l'organisation, le Tribunal a également déclaré qu'il pouvait découler d'un principe général du droit fondé sur son obligation d'agir de bonne foi et sur son devoir de sollicitude à l'égard de ses agents. C'est également ce que soutient le requérant dans son septième moyen.

14. Il convient de rappeler que la déclaration faite par le Tribunal au considérant 15 du jugement 2529 était fondée sur la déclaration de principe figurant au considérant 23 du jugement 2414 :

“15. Une jurisprudence à la fois abondante et cohérente du Tribunal veut qu'une organisation doive dispenser à ses fonctionnaires, en particulier ceux qui se trouvent en période d'essai, des orientations, directives et conseils sur l'exercice de leurs tâches et qu'elle soit tenue de les avertir, en des termes précis, lorsqu'ils ne donnent pas satisfaction et risquent d'être licenciés (voir le jugement 1212). Plus récemment, dans son jugement 2414, le Tribunal a considéré que :

'23. [...] Un 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'intéressée 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 était 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.”

15. Selon l'Organisation, le requérant avait reçu un avertissement suffisant de son supérieur hiérarchique à l'occasion de plusieurs discussions portant sur le caractère insuffisant de ses prestations. Dans son rapport, le médiateur a fait observer que les éléments de preuve fournis par l'Organisation à cet égard se rapportaient aux quatre derniers mois de l'année 2014 et à plusieurs événements isolés plutôt qu'à une évaluation d'ensemble du travail du requérant. Il a conclu que, si certains indices pouvaient laisser supposer que le supérieur hiérarchique du requérant n'était pas satisfait de ses prestations, aucun élément ne pouvait être considéré comme un avertissement que son contrat risquait d'être résilié pour insuffisance professionnelle si ses prestations ne s'amélioraient pas. Selon le médiateur, le premier document contenant un avertissement en ce sens est un courriel en date du 8 juillet 2015. Le Tribunal n'a identifié dans le dossier aucun élément permettant d'aboutir à une autre conclusion. Il est précisé que le requérant a reçu un autre avertissement écrit par un courriel daté du 27 juillet 2015. Il a de nouveau été invité à une réunion avec le Département des ressources humaines et son supérieur hiérarchique le 29 juillet 2015, afin d'exprimer son point de vue au sujet des intentions du Directeur général, dont les courriels faisaient état. Il est également précisé que moins d'un mois après ce courriel, le 3 août 2015, il a été informé de la décision de résilier son contrat. Aucun élément ne prouve qu'il a eu la possibilité d'améliorer ses prestations après avoir reçu l'avertissement écrit.

16. Au vu de ce qui précède, le sixième moyen invoqué par le requérant est fondé, l'intéressé n'ayant pas été informé à temps, ni de manière adéquate, qu'il risquait de voir son contrat résilié si ses prestations ne s'amélioraient pas. Par extension, son septième moyen est également fondé, notamment parce qu'il ressort du dossier qu'à plusieurs égards l'Organisation ITER n'a pas fait preuve, dans le cas du requérant, du respect pour la dignité dont toute organisation internationale est tenue de faire preuve envers ses agents.»

17. Il n'existe pas de démarcation nette qui permette de distinguer ou de séparer une conduite constitutive de services non satisfaisants de certains actes pouvant être qualifiés de faute. Un même comportement peut être les deux à la fois. C'est ce qui ressort du jugement 4540. Il est clair qu'il y aura des situations où une conduite constitutive de faute qui ne pourrait pas simplement être qualifiée de services non satisfaisants peut aboutir à une révocation sans avertissement. C'est évidemment le cas pour le vol, la fraude ou une agression grave contre un collègue causant de réels dommages corporels. Il s'agit là d'un cas extrême.

Toutefois, dans des circonstances telles que celles de la présente affaire où, de manière générale, la plainte porte essentiellement sur le style de gestion d'un membre du personnel (en l'occurrence, un style de gestion ferme qualifié de harcèlement par l'Organisation), on pouvait s'attendre à ce que la personne concernée reçoive un avertissement ou des conseils lui indiquant que son style de gestion devait être modifié, peut-être même radicalement et rapidement, faute de quoi, elle pourrait être révoquée. Cela est d'autant plus vrai dans le cas où il peut être remédié au comportement et que certains aspects de celui-ci ne sont pas graves isolément, même s'ils pourraient l'être cumulativement. Ainsi qu'il a été relevé précédemment s'agissant de la présente affaire, il ne s'agit pas d'un cas où chaque acte fautif allégué a été désigné séparément comme justifiant la sanction de révocation. C'est la conduite dans son ensemble «créant un climat de travail hostile sur une longue période»* qui sous-tendait la décision de révoquer la requérante.

18. Le moyen avancé par la requérante selon lequel elle n'aurait reçu aucun avertissement ou conseil, alors qu'elle aurait dû en recevoir, est fondé. La décision de la révoquer doit donc être annulée.

19. Dans la présente procédure, la requérante conteste également la décision prise en janvier 2017 de la placer en congé administratif avec traitement. Elle a été officiellement informée de cette décision par lettre du 27 janvier 2017. Aucune objection n'est soulevée quant à la recevabilité de ce grief. Comme pour une décision de suspension d'un fonctionnaire (voir, par exemple, le jugement 4452, au considérant 7), la décision de placer la requérante en congé administratif avec traitement était une décision discrétionnaire, qui ne peut donc faire l'objet que d'un contrôle restreint. Un tel contrôle se limite à la question de savoir si la décision émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte d'un fait essentiel ou est entachée de détournement de pouvoir. Or la requérante n'a pas établi qu'une erreur

* Traduction du greffe.

de cette nature entachait la décision de la placer en congé administratif avec traitement.

20. Il convient d'examiner une autre question avant de traiter celle de la réparation pour révocation illégale. La requérante soulève dans sa requête une question précise au sujet de la somme correspondant à ses droits à congé annuel qui lui a été versée lors de sa cessation de service. Son recours sur ce point a été considéré par le Comité d'appel comme tardif et, par conséquent, comme non recevable. Cette conclusion partait du principe que la requérante avait été informée du montant correspondant aux jours de congé annuel non pris qui lui serait payé le 2 novembre 2017 et n'avait déposé sa déclaration d'intention de faire appel que le 25 janvier 2018, au-delà du délai de soixante jours fixé à l'article 1230.4.3 du Règlement du personnel. Dans son mémoire, elle affirme avoir reçu notification de cette décision le 11 janvier 2018, renvoyant à un courriel de cette date émanant de la directrice du Département de la gestion des ressources humaines. L'affirmation de l'OPS selon laquelle la notification a été effectuée le 2 novembre 2017 est prouvée par une lettre portant cette date. C'est donc à juste titre que le Comité d'appel a considéré que le recours de la requérante sur ce point était irrecevable, de sorte que la requête par laquelle elle conteste le paiement du congé annuel n'est pas recevable devant le Tribunal en vertu de l'article VII de son Statut.

21. Reste à examiner les conclusions de la requérante qui, en plus de réclamer l'annulation de la décision de la révoquer, pose la question de savoir si la réintégration devrait être ordonnée et si des dommages-intérêts pour tort matériel et moral devraient être octroyés (ainsi que des dommages-intérêts exemplaires supplémentaires) et, dans l'affirmative, quel devrait en être le montant. La requérante réclame en outre le remboursement d'une allocation spéciale pour frais d'études (d'un montant de 45 000 dollars des États-Unis) qu'elle avait reçue au profit de son fils et qu'elle a dû rembourser à l'OPS lorsqu'elle a été révoquée.

22. Rien n'est dit dans les moyens sur la raison pour laquelle, en l'espèce, l'octroi de dommages-intérêts exemplaires serait justifié et approprié. En conséquence, cette conclusion est rejetée. Presque rien dans les moyens n'est indiqué au sujet de l'allocation spéciale pour frais d'études, si ce n'est qu'elle a été déduite des sommes qui ont été versées pour le congé annuel accumulé lors de la résiliation d'engagement de la requérante. En l'absence de toute explication concernant la raison pour laquelle cette allocation a été payée et le fondement juridique apparent sur lequel la somme a été recouvrée, le Tribunal ne saurait conclure qu'il y a lieu d'ordonner son remboursement. Toutefois, cet élément doit être pris en compte dans l'évaluation des dommages-intérêts pour tort moral à octroyer, dès lors que la décision de révoquer la requérante était illégale et sera annulée.

23. Il ne serait pas opportun d'ordonner la réintégration. Il semble évident que la confiance nécessaire entre la requérante et l'OPS ne pourrait être recréée ou créée de façon à maintenir à l'avenir l'emploi de l'intéressée au sein de l'Organisation (voir, par exemple, les jugements 4456, au considérant 18, 4310, au considérant 13, et 3364, au considérant 27). En outre, la requérante était titulaire d'un contrat de durée déterminée (qui semble avoir expiré entre-temps) et ce n'est que dans des cas exceptionnels que la réintégration peut être ordonnée dans ce contexte (voir, par exemple, le jugement 4063, au considérant 11). Or le cas d'espèce n'est pas un cas exceptionnel.

24. La requérante a droit à des dommages-intérêts pour tort moral. Des preuves médicales attestent de l'état émotionnel dans lequel elle se trouvait au moment de sa révocation. Elle souffrait de stress, d'anxiété et de dépression. Il ne fait guère de doute que la résiliation de l'engagement dans les circonstances établies en l'espèce a dû être une source de stress et même de traumatisme. La requérante a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 40 000 francs suisses.

25. En raison de sa révocation, la requérante a perdu la possibilité de maintenir un emploi à un niveau élevé au sein de l'OPS. Elle a droit à des dommages-intérêts pour tort matériel, fixés à 120 000 francs suisses.

26. La requérante a droit à des dépens, fixés à 10 000 francs suisses.

27. L'un des griefs soulevés par la requérante dans la présente procédure est qu'on ne lui a jamais fourni de copie du rapport d'enquête, bien qu'elle en ait fait la demande à plusieurs reprises. Il a été invoqué par l'intéressée à l'appui de l'un de ses moyens concernant la violation des garanties d'une procédure régulière. Il convient de noter que le Tribunal a demandé une copie dudit rapport à l'OPS, qui la lui a fournie. Toutefois, il n'a pas été nécessaire pour le Tribunal de se prévaloir de son contenu pour statuer sur la présente requête. Ainsi, il n'a pas été nécessaire d'examiner la question de savoir si la requérante, ou à tout le moins son conseil, pouvait être autorisée à consulter le rapport dans le cadre de la présente procédure du fait que celui-ci avait été fourni au Tribunal.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 16 août 2019 et la décision du 20 octobre 2017 de révoquer la requérante sont annulées.
2. L'OPS versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 40 000 francs suisses.
3. L'OPS versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 120 000 francs suisses.
4. L'OPS versera à la requérante la somme de 10 000 francs suisses à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 22 mai 2023, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 juillet 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ