

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée le 14 octobre 2004 par M^{me} R. B. M. et régularisée le 20 janvier 2005, la réponse de l'OMS du 25 avril, la réplique de la requérante du 27 juin et la duplique de l'Organisation datée du 23 septembre 2005;

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 et les allégations suivants :

A. Des faits pertinents à la présente affaire et des informations sur la carrière de la requérante à l'OMS sont présentés, sous A, dans le jugement 2180, prononcé le 3 février 2003. A l'époque des faits, l'intéressée occupait un poste de technicienne de classe P.4 dans l'équipe chargée de l'assurance de la qualité et de l'innocuité des médicaments (QSM selon son sigle anglais) au sein du Département des médicaments essentiels et autres (EDM selon son sigle anglais) qui relève du Groupe Technologie de la santé et produits pharmaceutiques. Elle était notamment chargée du programme pour les dénominations communes internationales des substances pharmaceutiques (INN selon son sigle anglais), dont le docteur K. avait auparavant assumé la responsabilité avant d'être promue à un autre poste au sein de l'équipe QSM. Lorsqu'elle prit ces fonctions le 2 avril 2001, la requérante avait pour supérieure hiérarchique directe le docteur K. et pour supérieur hiérarchique au deuxième degré le docteur R. A la suite d'une recommandation émise par la médiatrice le 24 octobre 2001, la requérante cessa d'être sous la supervision du docteur K. à compter de janvier 2002.

Le 10 janvier 2003, la requérante introduisit une plainte officielle auprès de la Commission d'enquête chargée de traiter les allégations de harcèlement. Dans son rapport daté du 18 décembre 2003, cette commission conclut que, «d'une manière générale, le comportement du docteur [K.] p[ouvai]t être décrit comme constitutif de harcèlement» mais que celui du docteur R. relevait «plutôt d'une gestion injuste que du harcèlement», et elle recommanda au Directeur général de prendre à leur encontre les mesures appropriées. Dans le courrier par lequel il transmettait ledit rapport au Directeur général, un des coprésidents de la Commission indiqua que celle-ci recommandait d'envoyer une lettre à la requérante pour lui faire savoir qu'il était admis qu'elle avait été victime de harcèlement, ainsi qu'aux docteurs K. et R. pour les informer de ce qu'ils avaient été reconnus coupables de harcèlement pour la première et de mauvaise gestion pour le second. Par lettre du 3 mai 2004, le directeur du Bureau du Directeur général lui répondit que trois des constatations de fait contenues dans le rapport pouvaient être contestées. Il joignait certains documents à l'appui de sa thèse et indiquait que le Directeur général souhaitait connaître la réaction de la Commission à cette lettre avant de prendre une décision définitive. Le coprésident lui répondit, le 27 mai, que la Commission avait examiné les arguments et documents soumis mais qu'elle ne voyait aucune raison de changer le fond du rapport, précisant que ses conclusions étaient également basées sur les témoignages de vingt-six personnes. Il s'étonnait de ce que lesdits documents n'aient pas été produits par les parties, notamment les supérieurs hiérarchiques de la requérante. Enfin, il rappelait à l'attention du Directeur général la définition du terme «harcèlement» telle qu'elle figurait dans la note de service 2001/9.

Le 5 juillet 2004, le directeur du Département des ressources humaines écrivit, séparément, à la requérante et aux docteurs K. et R. Il indiquait à l'intéressée que le Directeur général l'avait chargé de lui transmettre sa «décision définitive» selon laquelle la plainte qu'elle avait introduite «n'a[vait] pas été prouvée». Il précisait cependant que l'administration ne sous-estimait pas les souffrances personnelles qu'elle et d'autres personnes avaient dû endurer pendant la période en cause. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante avance quatre moyens. Premièrement, elle accuse le Directeur général d'avoir commis un abus de pouvoir en ce qu'il a tenté de produire de nouvelles «preuves» après que la Commission d'enquête eut rendu son rapport, et ce, dans le but de l'influencer. Elle ajoute que non seulement la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée mais qu'elle repose exclusivement sur des pièces que l'administration avait cachées pendant

l'enquête. Deuxièmement, elle allègue que cette décision est fondée sur des erreurs de fait et des conclusions erronées tirées du dossier en ce que le Directeur général n'a pas reconnu l'existence du harcèlement malgré la définition claire donnée par la note de service 2001/9 et les conclusions de la Commission d'enquête, en ce qu'il s'est basé sur des informations fausses pour nier le caractère tardif de l'annonce de sa nomination et, enfin, en ce qu'il n'a constaté aucun retard abusif dans la mise en œuvre de la recommandation de la médiatrice alors même que subsistaient manifestement au sein du département une ambiance de conflit et des tensions. Elle soutient, troisièmement, que le Directeur général a tenté de protéger les auteurs du harcèlement, faisant preuve de favoritisme à leur égard et de malveillance à son encontre, et que sa décision est par conséquent entachée de parti pris et de mauvaise foi. Enfin, elle fait valoir que ses supérieurs hiérarchiques ont manqué à leur obligation de la traiter avec le respect et la dignité auxquels ont droit les fonctionnaires internationaux, l'exposant à un «traitement inhumain» qui ne peut être considéré que comme du harcèlement.

La requérante demande à l'OMS de produire un grand nombre de documents. Elle réclame la mise en œuvre immédiate de l'intégralité des recommandations de la Commission d'enquête et l'octroi de 250 000 dollars des Etats Unis en réparation du tort moral subi ainsi que de 15 000 dollars de dépens, sommes devant porter intérêts au taux de 10 pour cent l'an à compter du 18 décembre 2003.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient que la requête est irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours interne. La requérante aurait dû, au lieu de saisir le Tribunal de céans, faire recours contre la décision du 5 juillet 2004 devant le Comité d'appel selon la procédure prévue à la section 12 du Règlement du personnel, comme il est indiqué dans la note de service 2001/13 du 26 avril 2001.

A titre subsidiaire, l'Organisation affirme que le Directeur général a correctement agi en attirant l'attention de la Commission d'enquête et en lui demandant son avis sur certains documents avant de prendre une décision. Elle rappelle que la Commission a un rôle consultatif et non décisionnel, le Directeur général ayant toujours le devoir d'examiner son rapport avec attention avant de prendre une décision, notamment afin de vérifier que les recommandations émises ne sont pas fondées sur des erreurs de fait. En cela, il ne saurait se borner à la documentation que lui présente la Commission. Elle revient ensuite en détail sur les trois constatations de fait contenues dans le rapport, qui lui paraissent pouvoir être remises en question.

La défenderesse s'attache à démontrer que la requérante n'a pas apporté la preuve, comme il lui revient de le faire, de l'existence d'un harcèlement. Elle admet qu'il y a eu des relations tendues, des erreurs d'appréciation et des insuffisances de la part des supérieurs hiérarchiques mais nie que celles-ci étaient constitutives de harcèlement. Elle ajoute que, au cas où le Tribunal estimerait non seulement que la requête est recevable mais que la décision attaquée doit être annulée, il serait alors approprié de renvoyer l'affaire à l'Organisation pour que soit prise une nouvelle décision.

D. Dans sa réplique, la requérante fait valoir, en ce qui concerne la recevabilité, que le Comité d'appel avait, dans un cas précédent, refusé d'examiner l'appel dirigé contre une décision rendue suite à la procédure devant la Commission d'enquête au motif que les règles de procédure de ladite commission précisent que la décision du Directeur général est définitive. Elle demande à ce que l'OMS respecte les règles qu'elle a elle-même édictées.

Elle accuse l'Organisation d'essayer de la «diaboliser» et de susciter un parti pris à son encontre en la dépeignant comme une personne négative. Elle ne conteste pas le droit du Directeur général de prendre en compte les divers éléments de preuve mais lui reproche de s'être écarté des procédures en vigueur et de ne pas avoir tenu compte de l'avis de la Commission d'enquête, ce qui, selon elle, prive ladite commission de sa raison d'être. Elle relève, à cet égard, que la Commission a maintenu ses recommandations après avoir examiné les documents soumis par le directeur du Bureau du Directeur général. Les cinq membres de la Commission, qu'elle qualifie d'impartiaux, ayant estimé qu'il y avait eu harcèlement, elle voit dans le rejet de chacune de leurs conclusions par le Directeur général un certain parti pris de sa part. Elle réaffirme qu'elle a été victime de harcèlement et répond à la défenderesse en ce qui concerne les trois constatations de fait contestées.

Selon elle, il ne serait pas approprié de renvoyer l'affaire devant l'Organisation puisque les allégations de harcèlement ont déjà été examinées par la Commission d'enquête, que le Directeur général a déjà pris une décision définitive et qu'elle estime peu probable qu'elle puisse bénéficier d'un réexamen juste et sans parti pris de la décision adoptée.

E. Dans sa duplique, l'OMS maintient que la requête est irrecevable. Elle fait observer que l'avis du Comité

d'appel dans une affaire totalement différente de celle-ci ne lie ni le Directeur général ni le Tribunal et que la consultation de ce comité est non seulement une obligation statutaire mais permet au Directeur général de recevoir les conseils dont il a besoin pour se déterminer. Sur le fond, elle réitère ses arguments à titre subsidiaire.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'OMS le 25 octobre 1992 en qualité d'administrateur associé, de classe P.2, puis a bénéficié de plusieurs renouvellements d'engagement et de promotions. Depuis avril 2001, elle travaille en qualité de technicienne de classe P.4, chargée du programme INN, au sein de l'équipe QSM. Initialement, sa supérieure hiérarchique directe était le docteur K. et son supérieur hiérarchique au deuxième degré le docteur R. Suite à une recommandation émise par la médiatrice en octobre 2001, le docteur K. cessa de superviser l'intéressée à compter de janvier 2002.

2. Alléguant avoir été victime de harcèlement de la part de ses deux supérieurs hiérarchiques, la requérante déposa une plainte officielle, le 10 janvier 2003, auprès de la Commission d'enquête.

3. La Commission rendit son rapport le 18 décembre 2003. Elle conclut que le comportement du docteur K. était constitutif de harcèlement et qu'il existait des preuves d'une mauvaise gestion (mais n'équivalant pas à du harcèlement) de la part du docteur R. Tout en rejetant quatre des neuf allégations de harcèlement de la requérante, la Commission considéra notamment :

— que les responsabilités confiées à la requérante avaient été réduites, le docteur K. l'ayant empêchée d'avoir accès à certains dossiers, l'ayant exclue de réunions officielles et ayant été peu disposée à lui donner des responsabilités;

— qu'il y avait des preuves d'une réticence manifeste du docteur R. à informer le personnel de la nomination de la requérante;

— que les deux supérieurs hiérarchiques de l'intéressée avaient un parti pris à son encontre, estimant qu'elle n'était pas suffisamment compétente et qu'elle n'aurait pas dû être nommée à son poste;

— qu'il y avait eu un retard inacceptable dans la mise en œuvre de la recommandation de la médiatrice.

4. Ces conclusions concernaient toutes, nécessairement, la période antérieure à la mise en œuvre de la recommandation de la médiatrice du 24 octobre 2001, et plus particulièrement la période antérieure et celle immédiatement postérieure à la prise en charge progressive des fonctions du poste P.4 par la requérante en avril 2001. Il n'y a pas eu de conclusions, et apparemment pas d'allégations, selon lesquelles le harcèlement allégué aurait eu un effet négatif sur la carrière de l'intéressée ou quelque conséquence professionnelle. La source du prétendu harcèlement, à savoir la relation de subordination entre le docteur K. et la requérante, n'existait évidemment plus avant que la Commission ne commence son enquête, début 2003.

5. Selon le rapport de la Commission, la situation difficile qui prévalait entre le docteur K. et la requérante fut systématiquement mal gérée par le docteur R. et le directeur du département, le docteur Q. La dérobade, la réticence et les retards furent, comme le dit le rapport, les instruments de gestion utilisés pour traiter cette affaire. Même la recommandation de la médiatrice fut en grande partie ignorée et sa mise en œuvre retardée d'une manière déraisonnable.

6. Le directeur du Bureau du Directeur général répondit au rapport de la Commission le 3 mai 2004 par une lettre dans laquelle il indiquait que certaines constatations de fait étaient sujettes à caution, notamment : a) s'agissant de la conclusion de la Commission selon laquelle la prise de fonctions progressive de la requérante avait été accueillie avec réticence par ses supérieurs hiérarchiques, il joignait à sa lettre des copies de courriels, annonçant la nomination de la requérante, qui semblaient contredire ladite conclusion; b) en ce qui concerne la décision de publier un nouvel avis de vacance pour le poste auquel la requérante avait finalement été nommée, bien qu'elle soit arrivée en deuxième position dans un concours précédent qui n'avait pas débouché sur la nomination de la candidate retenue, la lettre indiquait que cette décision avait été prise par le directeur exécutif du département concerné et que l'on ne pouvait donc pas en faire le reproche aux subordonnés de ce dernier, les docteurs K. et R.; c) le fait qu'il avait fallu moins de trois mois pour mettre en œuvre la recommandation de la médiatrice. La Commission était invitée, avant que le Directeur général ne prenne une décision définitive, à examiner ces

différents points.

7. Le 27 mai 2004, la Commission d'enquête répondit à la lettre du directeur du Bureau du Directeur général en soulignant que les pièces supplémentaires produites ne lui avaient été présentées par aucune des parties et ne pouvaient donc pas être prises en compte. La Commission exprima sa surprise de recevoir des copies de ces communications à ce stade. Elle avait examiné les nouvelles preuves et conclu, après avoir étudié l'ensemble des documents et témoignages, qu'il n'y avait pas de raison de modifier le fond de son rapport, même si elle acceptait une modification quant au temps qu'il avait fallu pour mettre en œuvre la recommandation de la médiatrice.

8. Le 5 juillet 2004, la requérante fut informée, par une lettre adressée au nom du Directeur général, que sa plainte contre ses supérieurs hiérarchiques n'était pas étayée par des preuves et qu'elle devait donc être rejetée. Telle est la décision attaquée.

Sur la recevabilité

9. L'OMS fait valoir que la décision attaquée n'est pas définitive et que la requête est par conséquent irrecevable. Elle se réfère aux règles définies dans la note de service 2001/13 relative aux allégations de harcèlement, qui stipule, dans son paragraphe 3.1, que la section 12 du Règlement du personnel relative aux appels continue de s'appliquer en cas de plainte pour harcèlement. L'Organisation fait valoir que, cela étant, la requérante aurait d'abord dû interjeter appel contre la décision attaquée auprès du Comité d'appel du siège, qui aurait alors examiné l'affaire et rendu un rapport au Directeur général, lequel n'aurait pris sa décision définitive que par la suite. Une telle décision pourrait faire l'objet d'une requête auprès du Tribunal.

10. Cet argument est sans fondement. Les règles sur lesquelles s'appuie l'OMS décrivent ensuite en détail l'interrelation entre les rapports des commissions d'enquête constituées pour examiner les plaintes pour harcèlement et le Comité d'appel du siège :

«3.2 Renvoi des cas de harcèlement à la Commission d'enquête

a) Lorsque le Comité d'appel du Siège est saisi d'un appel qui inclut une allégation de harcèlement, le Comité soumet cet aspect de l'appel à la Commission d'enquête. Le Comité suspend l'examen de l'appel en attendant de recevoir un rapport et la recommandation de la Commission d'enquête. La suspension d'un tel appel peut nécessiter une prorogation du délai imparti au Comité pour rendre compte de ses conclusions conformément au Règlement du personnel 1230.3.3.

b) Une Commission d'enquête qui est saisie d'un tel appel par le Comité d'appel du Siège examine l'allégation de harcèlement conformément à cette procédure. La Commission d'enquête présente le rapport écrit sur ses conclusions et recommandations conformément à la procédure énoncée au paragraphe 2 ci-dessus, à la différence près que le rapport est soumis au Comité.

c) A la réception d'un rapport de la Commission d'enquête, le Comité d'appel du Siège reprend l'examen de l'appel originel. Le Comité sera guidé par le rapport de la Commission d'enquête pour l'aspect de l'appel qui concerne le harcèlement et il inclut le rapport de la Commission d'enquête dans son rapport au Directeur général conformément au Règlement du personnel 1230.3.

d) Si une Commission d'enquête a examiné une allégation de harcèlement et statué sur cette allégation, l'enquête ne peut normalement pas être rouverte.»

11. Par conséquent, lorsqu'une allégation de harcèlement est soulevée dans un appel interjeté auprès du Comité d'appel du siège, celui-ci est tenu de soumettre l'affaire à une commission d'enquête et doit être «guidé» par les conclusions de cette commission. L'objectif est manifestement de faire en sorte qu'en cas d'allégation de harcèlement, ce soit la Commission d'enquête qui constitue l'organe utilisé de préférence pour examiner l'affaire et rendre compte au Directeur général. Lorsque, comme c'est le cas dans la présente affaire, l'allégation de harcèlement est distincte et ne fait pas partie d'un autre appel, la Commission est seule habilitée à enquêter et à faire rapport, et l'alinéa d) du paragraphe 3.2 interdit la réouverture de l'enquête.

12. En effet, toute autre conclusion déboucherait sur une procédure extraordinairement fastidieuse. Le décisionnaire final pour les plaintes internes comme pour les allégations de harcèlement est le Directeur général, qui s'appuie sur, mais n'est pas tenu de suivre, les recommandations du Comité d'appel du siège dans le premier

cas et celles de la Commission d'enquête dans le second. Exiger que toute décision prise après réception et examen d'une recommandation de l'un de ces organes soit suivie par une enquête, qui ferait double emploi, puis par une recommandation de l'autre, constituerait une perte de temps et d'énergie, et ne serait dans l'intérêt ni de l'Organisation ni de ses fonctionnaires. Puisque le texte cité se prête aisément à une interprétation différente, le Tribunal n'hésite pas à l'adopter et à déclarer que la requête est recevable.

Sur le fond

13. Par l'intermédiaire de son conseil, la requérante avance quatre arguments :

- 1) le Directeur général a commis une erreur de droit ou un abus de pouvoir en prenant en compte des pièces qui n'avaient pas été soumises à la Commission d'enquête;
- 2) la décision attaquée est fondée sur des erreurs de fait, en particulier en ce qui concerne l'opposition des docteurs K. et R. à la nomination de la requérante, le retard qu'ils ont pris à annoncer cette nomination et le retard déraisonnable dans la mise en œuvre de la recommandation de la médiatrice;
- 3) la décision attaquée est entachée de mauvaise foi, de parti pris et de préjugé de la part de son auteur; et
- 4) la dignité de la requérante n'a pas été respectée.

14. S'agissant de son premier argument, la requérante a manifestement tort. Le rôle de la Commission d'enquête, en tant qu'organe chargé d'effectuer une enquête et d'émettre une recommandation, n'ôte en rien au Directeur général sa responsabilité finale de trancher les questions dont il est saisi et de rendre à leur sujet une décision définitive. Si le Directeur général est tenu d'avoir une profonde déférence pour des organes consultatifs impartiaux tels que la Commission d'enquête ainsi que d'expliquer et de justifier pleinement toute décision qui s'écarterait des recommandations de cette dernière, il a, en l'espèce, pleinement respecté ces obligations. La décision attaquée est très détaillée et elle explique avec soin chacun des points sur lesquels il a été considéré nécessaire de s'écarter des conclusions de la Commission. Le Directeur général avait le devoir de prendre en compte toutes les preuves disponibles et de ne pas se limiter à celles que les parties avaient soumises à la Commission d'enquête. Ceci d'autant plus que, comme c'est le cas dans la présente affaire, la procédure devant la Commission avait pris la forme d'un échange purement contradictoire entre la requérante d'une part et les docteurs K. et R. d'autre part, et qu'elle semble avoir été considérée comme telle par les membres de la Commission. Le Directeur général ne devait pas seulement arbitrer un différend entre des fonctionnaires, il était également appelé à prendre une décision susceptible d'affecter le bien être de l'Organisation dans son ensemble. Il ne fait pas de doute que les pièces supplémentaires sur lesquelles il s'est appuyé étaient pertinentes et admissibles, et qu'il a eu parfaitement raison d'attirer l'attention de la Commission sur ces pièces et de l'inviter à faire des observations à leur sujet. Il est regrettable, mais sans doute compréhensible, que la réaction de la Commission ait été de se retrancher dans une conception étroite de la portée et de la nature de son enquête, et de défendre les conclusions auxquelles elle était déjà parvenue, mais cela ne saurait en rien affecter la décision attaquée elle-même.

15. Dans son second argument, la requérante invite le Tribunal à conclure que la Commission avait raison, et le Directeur général tort, quant au poids et à la portée des questions renvoyées devant la Commission. Le Tribunal a déjà indiqué qu'il considérait les pièces en question comme pertinentes. Elles étaient de surcroît récentes et objectives. Elles montraient que, comme l'avait relevé la Commission, la nomination de la requérante avait été publiquement et correctement annoncée avant que l'intéressée ne prenne ses fonctions et même, selon toute probabilité au vu du dossier, avant qu'elle ne les accepte officiellement. Le retard dans la mise en œuvre de la recommandation de la médiatrice de retirer au docteur K. ses responsabilités de supérieure hiérarchique directe de la requérante, que la Commission avait initialement évalué à quatre mois, a en fait été de quatre vingt six jours (moins de trois mois) et il est impossible de conclure que cela ait été déraisonnable. Le rapport de la Commission est incohérent à bien d'autres égards, notamment lorsque la Commission retient certaines allégations portées contre le docteur R. tout en concluant que celui-ci n'est pas coupable de harcèlement; et, plus grave encore, lorsqu'elle blâme le docteur K. pour le retard avec lequel ses responsabilités de supervision vis à vis de la requérante lui ont été retirées, alors que, comme cela ressort du dossier, le docteur K. elle-même avait activement demandé à ne plus être la supérieure hiérarchique directe de la requérante, et que cela n'était manifestement pas à elle d'en décider. Bien que, comme cela est reconnu dans la décision attaquée, il y ait eu des tensions dans le département et, comme l'a estimé la Commission d'enquête, des insuffisances de gestion, il n'était certainement pas déraisonnable que le Directeur général conclue qu'en fin de compte la requérante ne s'était pas acquittée du fardeau de la preuve en ce

qui concernait ses allégations de harcèlement.

16. Les troisième et quatrième arguments de la requérante peuvent être traités sommairement. La seule preuve sur laquelle ceux-ci sont fondés pour démontrer qu'il y a eu mauvaise foi et parti pris de la part du Directeur général ainsi que non-respect par l'Organisation de sa dignité est la décision attaquée elle-même. C'est le summum de la circonvolution du raisonnement : les conclusions sont présumées et forment la base de l'argumentation avancée à leur appui. Le Tribunal rejette ces arguments.

17. Comme il semble désormais le faire systématiquement, le conseil de la requérante demande que l'OMS produise un nombre important de documents très divers. Rien ne prouve l'existence d'aucun de ces documents ou qu'il y ait une quelconque raison de penser que des documents pertinents n'ont pas été produits. La présomption, par le conseil de la requérante, d'une mauvaise foi de la part de l'Organisation s'écarte des principes généraux du droit de la fonction publique internationale et n'est guère flatteuse pour lui-même. La demande est rejetée, tout comme l'est celle relative à la procédure orale.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 28 octobre 2005, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 2006.

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet