

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

M.
c.
OMS

128^e session

Jugement n° 4148

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} R. M. le 20 juillet 2017 et régularisée le 2 août, la réponse de l'OMS du 6 novembre 2017, la réplique de la requérante du 19 février 2018 et la duplique de l'OMS du 16 mai 2018;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de débat oral formulée par la requérante;

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

La requérante conteste la décision de lui imposer à titre de mesure disciplinaire une suspension sans traitement pendant cinq jours ouvrables.

Au moment des faits, la requérante, membre du personnel de l'OMS affectée au Centre mondial de services (GSC selon son sigle anglais) en Malaisie, était vice-présidente de l'Association du personnel du GSC. En mars 2015, un groupe de travail tripartite (composé de représentants de l'Association du personnel, d'un représentant de l'administration et du médecin résident du personnel) entama des travaux pour trouver des moyens de réduire au minimum l'utilisation abusive des congés de maladie par le personnel du GSC. Le Directeur du GSC publia une note d'orientation du Centre prenant effet le 1^{er} juillet 2015, concernant l'utilisation légitime du congé de maladie justifié (ci-après la «Note d'orientation du Centre»), qui introduisait une procédure que

le personnel devait suivre pour prendre un congé de maladie justifié. Dans le cadre d'échanges qu'elle eut par la suite, notamment par courriel, avec le Directeur du GSC et le médecin résident du personnel, la requérante, en sa qualité de représentante du personnel, se déclara très préoccupée par la procédure introduite par la Note d'orientation du Centre et, en particulier, par la manière dont elle avait été adoptée et mise en œuvre.

Le 6 novembre 2015, un message intitulé «NOUS AVONS UNE VOIX» a été publié anonymement sur un site Intranet de l'OMS, à savoir la boîte à idées du GSC. L'auteur du message critiquait la procédure introduite par la Note d'orientation du Centre et se disait déçu par l'autorité exercée par le président de l'Association du personnel du GSC de l'époque, affirmant qu'il n'avait pas consulté le personnel à propos des discussions avec l'administration au sein du groupe de travail avant l'introduction de la Note d'orientation du Centre.

Dans un courriel du 9 novembre 2015 adressé à tous les membres du personnel, le Directeur du GSC indiqua que, même si la réclamation contenue dans le message pouvait être légitime, elle avait été formulée de façon irrespectueuse et inacceptable. Il invita l'auteur à se faire connaître et précisa qu'une plainte officielle avait été déposée. Peu après, le Directeur du GSC demanda à la directrice du Département des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) d'ouvrir une enquête pour identifier l'auteur du message publié. Le président de l'Association du personnel et le médecin résident du personnel, qui étaient nommément cités dans le message, déposèrent chacun une plainte officielle contre l'auteur du message. Le 1^{er} décembre 2015, lors d'une réunion avec le Directeur du GSC pour discuter de ses prestations, la requérante a révélé être l'auteur du message «NOUS AVONS UNE VOIX». Par un courriel du même jour, le Directeur du GSC en a informé la directrice de HRD et lui a demandé de prendre une mesure disciplinaire contre la requérante.

Par mémorandum du 1^{er} décembre 2015, la directrice de HRD informa la requérante qu'elle était accusée de faute grave présumée du fait qu'elle n'avait pas respecté les règles de conduite requises des membres du personnel de l'OMS, et l'invita à répondre à l'accusation.

La requérante répondit par memorandum du 14 décembre, rejetant l'allégation de faute grave. Par une lettre datée du 22 décembre 2015, la directrice de HRD communiqua à la requérante la décision de l'administration de lui imposer à titre de mesure disciplinaire une suspension sans traitement pendant cinq jours ouvrables pour avoir commis une faute grave dans l'exercice de ses fonctions officielles.

La requérante a fait appel de cette décision, mais, dans son rapport du 1^{er} mars 2017, le Comité d'appel mondial (ci-après le «Comité») a recommandé que l'appel soit rejeté. Par lettre du 28 avril 2017, la Directrice générale informa la requérante qu'elle avait décidé d'approuver la recommandation du Comité. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision de lui imposer une mesure disciplinaire, qui lui a été initialement communiquée par la lettre du 22 décembre 2015 puis a été confirmée par la Directrice générale dans sa lettre du 28 avril 2017. Elle demande le retrait complet de l'accusation de faute grave, la suppression immédiate dans son dossier personnel de tous les documents liés à la mesure disciplinaire, et la publication d'excuses par l'OMS. Elle demande le remboursement rétroactif des traitements, allocations et indemnités qu'elle a perdus du fait de l'application de la mesure disciplinaire. Elle réclame également des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens, toutes les sommes octroyées devant être assorties d'un intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter de la date de l'imposition de la mesure disciplinaire et jusqu'à ce que l'intégralité des réparations demandées lui soit accordée. Elle demande au Tribunal de lui accorder toute autre réparation qu'il estimera juste, nécessaire et équitable.

L'OMS demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. Le 6 novembre 2015, la requérante, membre du personnel du GSC de l'OMS, a publié un message sur un site Intranet de l'OMS, à savoir la boîte à idées du GSC. Elle ne s'est pas identifiée comme en étant l'auteur. Le message critiquait vivement une procédure nouvellement

adoptée concernant les congés de maladie, qui figurait dans la Note d'orientation du Centre publiée par le Directeur du GSC avec effet au 1^{er} juillet 2015. Dans le message, la requérante critiquait à plusieurs reprises le président de l'Association du personnel qui avait participé aux discussions avec l'administration au sein d'un groupe de travail en vue de l'élaboration de la procédure inscrite dans la Note d'orientation du Centre. Elle y critiquait également le médecin résident du personnel, l'accusant de ne pas avoir pris soin, au minimum, d'envoyer par télécopie à toutes les cliniques partenaires une copie du formulaire de prise en charge médicale (le formulaire qu'un membre du personnel ayant besoin de soins médicaux doit faire remplir par le médecin consultant, conformément à la procédure).

2. La requérante a été accusée de faute grave pour avoir publié le message. L'administration a décidé que la faute grave était établie et a imposé à la requérante, à titre de mesure disciplinaire, une suspension sans traitement pendant cinq jours ouvrables. Cette décision a été communiquée à la requérante par la directrice de HRD. Peu après, la requérante a fait appel de la décision de lui imposer une mesure disciplinaire devant le Comité d'appel mondial, qui, dans son rapport du 1^{er} mars 2017, a conclu que l'appel devait être rejeté. Par une lettre datée du 28 avril 2017, la Directrice générale a informé la requérante qu'elle faisait siennes les considérations et conclusions du Comité et rejetait l'appel. Telle est la décision attaquée en l'espèce.

3. Avant d'examiner un peu plus en détail les motifs et les conclusions du Comité et la décision de la Directrice générale, il convient de résumer la teneur du message controversé publié par la requérante. En format papier, le message tenait sur plus de deux pages. La première page concernait essentiellement l'étendue des consultations entre le président et les membres exécutifs de l'Association du personnel, et, plus généralement, ses autres membres. Dans le message, la requérante affirmait qu'il n'y avait eu ni la communication ni les consultations voulues et, pour cette raison, critiquait la façon dont le président avait agi en tant que membre du groupe de travail. Cette partie du message contenait certes un grand nombre de mots et de phrases en lettres

majuscules et quelques points d'exclamation, mais le langage n'était pas immodéré, même si le ton était globalement agressif. S'agissant des insultes visant personnellement le président, le point culminant de cette partie du message était l'affirmation de la requérante selon laquelle le président était «resté muet»*, ce qui suggérait peut-être une tentative délibérée de dissimuler des informations. Certaines affirmations, comme «nous sommes profondément attristés et TRÈS TRÈS DÉÇUS de constater que [le président] n'a consulté AUCUN MEMBRE DU PERSONNEL»*, étaient peut-être exagérées, ou pas.

4. À la fin de la première page de la version papier du message et au début de la deuxième page, la requérante critiquait l'obligation de présenter le formulaire de prise en charge médicale au médecin consultant et, dans ce contexte, affirmait que, «[c]haque fois que nous allons chez le médecin, on nous IMPOSE LA CHARGE de ce P****N de formulaire»* et «[l]a dernière chose à laquelle on pense quand on souffre est un P****N de formulaire»* (conforme à la lettre même du texte), et entendait ainsi manifestement utiliser un juron peut-être, voire probablement, insultant pour de nombreuses personnes, sans le formuler clairement. Ces deux phrases sont la première et la deuxième tournures retenues par le Comité et seront examinées ci-après.

5. Vient ensuite sur la deuxième page de la version papier un paragraphe dans lequel il est reproché au médecin résident du personnel de ne pas avoir pris soin (si tel était le cas) d'envoyer à toutes les cliniques partenaires une copie du formulaire de prise en charge médicale. Lorsqu'elle s'est adressée au médecin résident du personnel, la requérante a usé de sarcasmes en affirmant que «nous travaillons plus que vous»* et que, «[s]i nous pouvons faire un effort, vous pouvez le faire aussi»*. Ce commentaire est la cinquième tournure retenue par le Comité et sera examiné ci-après. Le reste de la deuxième page contient d'autres reproches faits au président de l'Association du personnel. Comme sur la première page, cette partie du message contenait beaucoup de mots et de phrases en lettres majuscules et le ton était agressif. Des faits précis

* Traduction du greffe.

étaient reprochés au président, notamment d'avoir été «prodirigeants, pour être dans leurs petits papiers»*, ce qui signifiait implicitement qu'il n'était pas «juste envers tous»* et qu'il «favorisait un chef de département en particulier pour servir ses intérêts»*, et que le président «[s]'en [fichait]»* et était «arrogant»*. Ces deux derniers commentaires sont la troisième tournure retenue par le Comité et seront examinés ci-après. L'avant-dernier paragraphe du message contenait les phrases suivantes : «Nous ne croyons pas en votre capacité d'être un dirigeant juste. Nous sommes très déçus. Nous sommes tristes. Soyez humain. Ne nous traitez pas comme des malpropres.»* Ces commentaires sont la quatrième tournure retenue par le Comité et seront examinés ci-après.

6. Le rapport du Comité était divisé en cinq sections avec en-tête numéroté. La quatrième section était intitulée «FAITS ET CONSIDÉRATIONS»* et contenait plusieurs sous-sections avec en-tête. Aux fins de l'espèce, les sous-sections intitulées «Liberté d'association, liberté d'expression»* et «Faute grave au sens des articles 110.8.1 et 110.8.4 du Règlement du personnel»* sont d'une importance capitale. Dans la première de ces sous-sections, le Comité a fait observer que l'administration avait indiqué que la liberté d'association comprenait un droit au débat et un droit à la discussion, mais que la requérante était sanctionnée pour avoir nommé deux autres membres du personnel en des termes insultants et préjudiciables. À ce propos, le Comité a estimé que le droit au débat ou la liberté d'expression «ne comprenait pas le droit d'utiliser un langage inapproprié et diffamatoire»*. Le Comité a poursuivi en notant que «le langage utilisé dans le message de la requérante était inapproprié, en particulier lorsque celle-ci nommait directement des membres du personnel de façon injurieuse»*. Dans la deuxième sous-section concernée, le Comité a noté que, dans la décision contestée du 22 décembre 2015, la directrice de HRD avait qualifié de «vulgaires et inappropriés»* les cinq extraits du message rédigé par la requérante le 6 novembre 2015, visés aux considérants 4 et 5 ci-dessus. Après avoir énoncé ces extraits dans son rapport, le Comité a indiqué

* Traduction du greffe.

que le langage employé était inapproprié et «non conforme aux règles de conduite [...] requises des membres du personnel de l’OMS»* et visées dans plusieurs dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Le Comité a ensuite fait observer que la requérante aurait pu exprimer son opinion sur les questions de fond sans montrer du doigt certains participants au groupe de travail ou sans s’adresser à eux «de façon insultante et injurieuse»*. Dans la décision attaquée du 28 avril 2017, la Directrice générale a pris note de la conclusion du Comité selon laquelle le langage employé par la requérante était «insultant et injurieux»*, mais n’a pas procédé à une analyse plus approfondie du message controversé.

7. Dans leurs écritures, la requérante et l’OMS s’intéressent au principe de la liberté d’association, aux droits qui en découlent et, en particulier, au droit des membres du personnel de discuter et de débattre de questions liées à leur emploi. Il n’y a pas de désaccord fondamental entre les parties quant à la teneur de ces droits. Si, dans le cadre d’un débat sur des questions liées à l’emploi, les commentaires formulés par un membre du personnel sont diffamatoires à l’égard d’un autre membre du personnel (en ce sens qu’ils ont porté atteinte à la réputation de l’intéressé ou à son honneur), leur caractère diffamatoire, en soi, ne prive pas l’auteur des commentaires de la protection accordée en vertu du principe de la liberté d’association. C’est ce qui ressort des observations du Tribunal dans le jugement 3106, au considérant 9. Au considérant 8 de ce jugement (qui cite le jugement 274, au considérant 22), le Tribunal a indiqué que l’existence de la liberté de discussion et de débat, inhérente à la liberté d’association, était susceptible d’avoir pour conséquence que, lorsque les sentiments s’échauffent, la discussion et le débat peuvent conduire à l’emploi de termes exagérés, voire regrettables. Il existe, bien sûr, des limites à la liberté de discussion et de débat, que le Tribunal a énoncées au considérant 8 du jugement 3106. Dans la présente affaire, le Comité et la Directrice générale ont bien tenu compte du droit à la liberté d’expression dont jouit la requérante en vertu de la liberté d’association, mais ont conclu que le langage employé était inapproprié. Toutefois, la requérante avait clairement un avis tranché et pas

* Traduction du greffe.

manifestement illégitime sur la procédure finalement adoptée, qui imposait l'utilisation du formulaire de prise en charge médicale, et sur le rôle du président en tant que membre du groupe de travail. La requérante pouvait critiquer le président et n'était pas obligée de le faire, dans le cadre de la liberté de discussion et de débat inhérente à la liberté d'association, en utilisant un langage tout à fait modéré ou poli. Le Tribunal considère que les propos de la requérante étaient couverts par son droit à la liberté d'association et ne sont donc pas constitutifs de faute grave.

8. La décision attaquée doit être annulée. Dans ces circonstances, la réparation à laquelle la requérante a droit, outre l'annulation de la décision attaquée, est qu'il soit ordonné à l'OMS de verser à la requérante tous les traitements et émoluments qu'elle a perdus en raison de la mesure disciplinaire qui lui a été imposée, assortis d'un intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter de la date à laquelle elle a été suspendue sans traitement.

9. La requérante réclame des dommages-intérêts pour tort moral en raison de l'atteinte à sa réputation personnelle et professionnelle et de la violation de son droit à la liberté d'association. Aucune somme ne doit être accordée pour l'un quelconque de ces motifs. La requérante a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 7 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Directrice générale du 28 avril 2017 est annulée, tout comme la décision antérieure de l'administration du 22 décembre 2015.
2. L'OMS versera à la requérante tous les traitements et émoluments qu'elle a perdus en raison de la mesure disciplinaire qui lui a été imposée, assortis d'un intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter de la date à laquelle elle a été suspendue sans traitement.

3. L'OMS versera à la requérante 7 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 mai 2019, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Vice-président, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 2019.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO PATRICK FRYDMAN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ