

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

H.
c.
OMS

137^e session

Jugement n° 4762

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. G. H. le 2 mars 2021, le mémoire en réponse de l'OMS du 7 juin 2021, la réplique du requérant du 20 août 2021 et la duplique de l'OMS du 22 novembre 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:

Le requérant conteste la décision de le révoquer pour faute grave.

Le requérant est un ancien fonctionnaire de l'ONUSIDA, programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/sida, administré par l'OMS. Il est entré au service de l'ONUSIDA en 2007 au titre d'un contrat de durée déterminée et a été nommé directeur du bureau de pays au Zimbabwe, à la classe P-5, à compter de juillet 2017. La durée de son affectation était de trois ans.

Le 10 mars 2018, une employée du bureau de pays déposa une plainte pour harcèlement contre le requérant. Elle exposait en détail les actes qu'elle considérait comme constitutifs de harcèlement, notamment les brimades, les menaces, le sexisme, la manipulation, l'abus de pouvoir et les accusations injustifiées. Elle accusait également de harcèlement un autre membre de l'équipe.

Deux jours plus tard, le 12 mars 2018, une équipe chargée du bien-être et du renforcement des capacités, composée de membres du personnel du Siège de l'ONUSIDA (y compris le directeur du Département de la gestion des ressources humaines de l'ONUSIDA), se rendit au bureau de pays au Zimbabwe. L'équipe releva notamment que plusieurs changements de personnel avaient eu lieu avant l'arrivée du requérant et que, selon ce dernier, le moral du personnel était au plus bas et l'équipe était «dysfonctionnelle»*.

Le 25 avril 2018, le requérant fut informé que la directrice exécutive adjointe de l'ONUSIDA chargée de la gestion et de la gouvernance avait demandé au Bureau des services de contrôle interne de l'OMS (IOS selon son sigle anglais) d'enquêter sur des allégations de faute, d'abus de pouvoir et de mauvaise gestion le concernant. Le requérant fut également informé qu'il était placé en congé administratif à plein traitement avec effet immédiat dans l'attente du résultat de l'enquête de l'IOS.

Le 27 mars 2019, la directrice du Département de la gestion des ressources humaines de l'ONUSIDA informa le requérant que le rapport d'enquête de l'IOS avait été remis à la directrice exécutive de l'ONUSIDA le 19 mars 2019 ou aux alentours de cette date et serait communiqué au Comité consultatif mondial sur les suites à donner aux plaintes pour harcèlement (ci-après le «Comité consultatif mondial») pour examen. Elle ajoutait que le requérant restait en congé administratif à plein traitement dans l'attente du résultat de l'enquête.

Dans son rapport du 2 août 2019, le Comité consultatif mondial indiqua que les allégations formulées contre le requérant étaient fondées et que sa conduite était constitutive de harcèlement. En conséquence, il existait des motifs suffisants d'engager une procédure disciplinaire contre lui. Le Comité consultatif mondial indiqua également que les explications données par le requérant lorsqu'il avait été interrogé ne justifiaient pas son comportement. Même si la «situation du bureau»* au moment de sa nomination n'était pas optimale, elle ne justifiait pas les mauvais traitements infligés au personnel placé sous sa supervision.

* Traduction du greffe.

Le Comité consultatif mondial recommanda d'évaluer les compétences du requérant en matière de gestion, de lui proposer un accompagnement en matière de gestion du personnel et une formation sur les questions de genre et de harcèlement, et de ne pas lui confier de personnel à gérer tant qu'il n'aurait pas mis en œuvre avec succès les mesures recommandées.

Le 29 octobre 2019, la directrice du Département de la gestion des ressources humaines de l'ONUSIDA informa le requérant que la directrice exécutive par intérim avait examiné les rapports établis par l'IOS et par le Comité consultatif mondial sur les accusations de faute le concernant, ainsi que sa réponse aux accusations. La directrice exécutive par intérim estimait que les actes du requérant étaient constitutifs de harcèlement et que, compte tenu de leur gravité, ils justifiaient la mesure disciplinaire de révocation. Elle ajouta que le requérant resterait en congé administratif à plein traitement jusqu'à la date effective de résiliation, le 29 novembre 2019, et qu'il recevrait une partie de l'indemnité de licenciement mais aucun versement de fin de service.

Le 27 janvier 2020, le requérant fit appel de la décision du 29 octobre 2019 de résilier son engagement. Il saisit directement le Comité d'appel mondial, car la décision administrative qu'il contestait ne pouvait pas faire l'objet d'une révision administrative préalable, en vertu de l'article 1225 du Règlement du personnel.

Dans son rapport du 30 septembre 2020, le Comité d'appel mondial recommanda de renvoyer la question de la mesure disciplinaire à la directrice exécutive pour qu'elle prenne une nouvelle décision et d'accorder au requérant 20 000 dollars des États-Unis à titre d'indemnité pour tort moral, ainsi que des dépens. Il estimait que la décision du 29 octobre 2019 n'indiquait pas les raisons ayant conduit la directrice exécutive par intérim à considérer que les actes du requérant étaient d'une gravité telle que la mesure disciplinaire de révocation était justifiée. Selon le Comité d'appel mondial, l'absence de motivation privait le requérant de la possibilité de comprendre les raisons à l'origine de sa révocation, ce qui avait eu des conséquences sur sa capacité d'élaborer son recours et avait retardé le règlement de son dossier. Le Comité d'appel mondial rappelait que son rôle n'était pas

de réévaluer les preuves produites devant l'organe chargé de l'enquête, mais de déterminer si une erreur manifeste avait été commise. Il relevait que ni le rapport d'enquête ni le rapport du Comité consultatif mondial ne contenaient de recommandation sur la mesure disciplinaire à prendre contre le requérant. Le Comité consultatif avait simplement recommandé qu'il ne gère pas de personnel tant qu'il n'avait pas démontré qu'il avait suivi avec succès la formation nécessaire et tant que ses compétences globales en matière de gestion n'avaient pas été évaluées. Le Comité d'appel mondial conclut donc que le Comité consultatif mondial n'avait pas considéré la sanction de révocation comme probable. Enfin, le Comité d'appel mondial indiqua que les demandes du requérant concernant le prétendu manquement de l'ONUSIDA à l'obligation d'enquêter sur sa propre plainte pour harcèlement et la prétendue fuite d'informations confidentielles à la presse étaient irrecevables, car elles étaient sans lien avec les questions tranchées dans la décision contestée.

Par lettre du 14 décembre 2020, la directrice exécutive de l'ONUSIDA informa le requérant qu'elle entérinait la conclusion du Comité d'appel mondial selon laquelle les demandes relatives au prétendu manquement à l'obligation d'enquêter sur la propre plainte pour harcèlement du requérant et à la prétendue fuite d'informations confidentielles à la presse étaient irrecevables, car elles étaient sans lien avec la décision contestée. Elle n'était toutefois pas d'accord avec la conclusion du Comité d'appel mondial selon laquelle la directrice exécutive par intérim s'était écartée des recommandations de l'IOS et du Comité consultatif mondial. Elle était également en désaccord avec la recommandation du Comité d'appel mondial de lui renvoyer l'affaire, car la directrice exécutive par intérim avait dûment exercé son pouvoir, et la sanction infligée était proportionnée, dûment motivée et adéquate. La directrice exécutive ajouta que la capacité du requérant de plaider sa cause n'avait pas été compromise et que le règlement de son dossier n'avait pas été retardé. Elle confirma donc la décision contestée dans son intégralité et joignit le rapport du Comité d'appel mondial. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner l'abandon des charges retenues contre lui ainsi que sa réintégration. À titre subsidiaire, il demande au Tribunal d'ordonner que lui soient accordés deux ans de plein traitement et avantages. En outre, il réclame l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral et de dépens.

L'OMS demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant irrecevable concernant les demandes en lien avec le prétendu manquement à l'obligation d'enquêter sur la plainte pour harcèlement déposée par le requérant et avec la prétendue fuite d'informations confidentielles à la presse. Elle estime que la requête est dénuée de fondement pour le surplus. Elle ajoute que la demande de dépens devrait être rejetée, mais, si des dépens étaient accordés, leur versement devrait être subordonné à la présentation de justificatifs et de preuves de paiement.

CONSIDÈRE:

1. Au moment des faits, le requérant était membre du personnel de l'ONUSIDA, directeur du bureau de pays de l'ONUSIDA au Zimbabwe, jusqu'à sa révocation par une lettre datée du 29 octobre 2019 pour faute grave en lien avec un harcèlement. La décision a été prise par la directrice exécutive par intérim. Elle avait été précédée d'un rapport du Bureau des services de contrôle interne (IOS selon son sigle anglais), daté du 19 mars 2019, qui enquêtait sur la conduite du requérant, et d'un rapport du Comité consultatif mondial sur les suites à donner aux plaintes pour harcèlement, daté du 2 août 2019, qui examinait la conduite du requérant et le rapport de l'IOS. L'enquête menée sur la conduite du requérant avait pour origine une lettre de plainte de M^{me} B. datée du 10 mars 2018.

2. Le requérant a fait appel de la décision de le révoquer devant le Comité d'appel mondial, qui a rendu un rapport le 30 septembre 2020. Malgré la recommandation de ce dernier tendant notamment à ce que le recours soit en partie accueilli, la directrice exécutive a

notamment décidé, dans une lettre datée du 14 décembre 2020, de le rejeter, estimant que la conduite du requérant était constitutive de harcèlement «et [a] décidé de confirmer la décision de la [directrice exécutive par intérim] dans son intégralité»*.

3. Au moins l'un des arguments du requérant concernant le raisonnement de la directrice exécutive dans la décision attaquée est fondé et s'avère déterminant. Afin d'expliquer pourquoi il en est ainsi, il est nécessaire de s'attarder sur les raisons avancées par le Comité d'appel mondial et sur le rejet ultérieur de sa recommandation par la directrice exécutive dans la décision attaquée. Il convient de présenter brièvement les faits pertinents. Le requérant a commencé à exercer ses fonctions de directeur du bureau de pays le 4 juillet 2017, même s'il avait pris des mesures pour gérer le bureau quelques mois plus tôt. Dans le cadre de l'enquête menée par l'IOS, il a déclaré qu'il avait trouvé le bureau dysfonctionnel et qu'il s'agissait de l'un des environnements les plus difficiles qu'il avait rencontrés au cours de sa carrière internationale. Sur le fond, ces déclarations ont été acceptées par l'IOS.

4. Sous le titre «RECOMMANDATIONS»* au début de son rapport, le Comité d'appel mondial a déclaré ce qui suit: «[l]e [Comité d'appel mondial] recommande que la question de la mesure disciplinaire soit renvoyée à la directrice exécutive pour qu'elle prenne une nouvelle décision»*. Le Comité d'appel mondial a relevé que ni le rapport d'enquête ni le rapport du Comité consultatif mondial ne formulaient de recommandation concernant la mesure disciplinaire à prendre contre le requérant. Il a également relevé que le Comité consultatif mondial recommandait que le requérant ne supervise pas de personnel jusqu'à ce qu'il ait obtenu l'accompagnement adéquat et ait suivi la formation nécessaire. Le Comité d'appel mondial a ensuite déclaré ce qui suit:

«43. [...] Il est apparu clairement au [Comité d'appel mondial] qu'en formulant une telle recommandation, le Comité consultatif mondial ne considérait pas la révocation comme probable dans ces circonstances, mais

* Traduction du greffe.

comprenait que le style de gestion [du requérant] devait être sérieusement corrigé.»*

Le Comité d'appel mondial a poursuivi en indiquant ce qui suit:

«44. [...] La décision attaquée [de la directrice exécutive (par intérim) du 29 octobre 2019] mentionne que les actes [du requérant] étaient d'une gravité telle qu'ils justifiaient la mesure disciplinaire de révocation, mais n'indique pas les raisons ayant conduit la directrice exécutive [par intérim] à prendre cette décision.

45. En effet, elle ne contient pas d'analyse de circonstances atténuantes ou aggravantes qui auraient pu ou auraient dû avoir une incidence sur la décision attaquée. L'une des conclusions de l'IOS était que la conduite contestée avait eu lieu dans un environnement de travail difficile (*"l'IOS a estimé que remédier à cette situation aurait constitué un défi de taille, même pour le responsable le plus expérimenté"*). Le Comité consultatif mondial a également souligné ce fait, en affirmant que *"[...] le Comité est préoccupé par les déclarations de l'ensemble du personnel du bureau de pays indiquant que le bureau de pays était dysfonctionnel avant l'arrivée [du requérant]"*. Le groupe a estimé que l'ONUSIDA avait la responsabilité institutionnelle d'appuyer [le requérant] dans sa gestion du bureau de pays au Zimbabwe, étant donné que la situation du bureau était connue et qu'il était évident qu'elle représenterait un défi de taille pour le nouveau directeur. C'est dans ce contexte que le groupe s'est demandé si la situation difficile vécue par le personnel du bureau de pays au Zimbabwe pouvait être entièrement imputable à la conduite [du requérant] et si la faute dont il avait été reconnu coupable, bien que grave et préoccupante, était d'une gravité telle qu'elle justifiait la révocation ou était totalement incompatible avec l'exercice de ses fonctions. Or il n'est possible de faire une telle déclaration sans motivation.»*

5. Sous le titre «CONCLUSIONS»* au dernier paragraphe de son rapport, le Comité d'appel mondial a déclaré ce qui suit:

«49. Compte tenu de ce qui précède, le groupe a conclu que la décision attaquée n'indiquait pas les raisons ayant conduit la directrice exécutive [par intérim] à considérer que les actes [du requérant] étaient d'une gravité telle qu'ils justifiaient la mesure disciplinaire de révocation et a recommandé de renvoyer l'affaire à la directrice exécutive pour qu'elle prenne une nouvelle décision. [...]»*

* Traduction du greffe.

6. Avant d'examiner la décision attaquée de la directrice exécutive en date du 14 décembre 2020, il convient de mentionner la lettre initiale de révocation du 29 octobre 2019, signée par la directrice exécutive par intérim. Après avoir rejeté ce que le requérant avait qualifié de vices de procédure, la lettre énumérait six aspects de la conduite de l'intéressé ayant abouti à la conclusion finale suivante: «[s]ur ce fondement, la directrice exécutive [par intérim] a estimé que vos actes étaient constitutifs de harcèlement et que, compte tenu de leur gravité, ils justifiaient la mesure disciplinaire de révocation»*. La lettre ne mentionne à aucun moment des circonstances atténuantes du type évoqué par le Comité d'appel mondial dans les extraits cités ci-dessus.

7. Dans sa lettre du 14 décembre 2020 (la décision attaquée), la directrice exécutive a formulé quelques remarques liminaires (y compris au sujet de ce qu'elle percevait comme un potentiel conflit d'intérêts concernant l'un des membres du groupe) et a ensuite énuméré les constatations ou conclusions du Comité d'appel mondial auxquelles elle souscrivait et qui, dans l'ensemble, sont favorables à l'Organisation. Ensuite, la lettre était essentiellement axée sur la pertinence des raisons communiquées par la directrice exécutive par intérim dans la lettre du 29 octobre 2019 et indiquait ce qui suit:

«Je considère que la [directrice exécutive par intérim] a exposé clairement et en détail sa motivation de la décision attaquée, en prenant manifestement en considération tous les facteurs pertinents, y compris la gravité de vos actes, en se fondant sur les conclusions de l'enquête auxquelles elle renvoie, sur les recommandations du Comité consultatif mondial et sur votre réponse aux accusations. Ces considérations ont également été rappelées et développées dans les arguments présentés devant le Comité [d'appel mondial], ce qui vous a permis de préparer votre réponse en conséquence. Je ne peux donc pas souscrire à l'avis du Comité [d'appel mondial] selon lequel votre capacité de plaider votre cause devant le Comité a été compromise d'une quelconque manière [...]»*

Bien que la directrice exécutive ait affirmé que la directrice exécutive par intérim avait «[pris] en considération tous les facteurs pertinents»*, elle n'a pas indiqué, et ne pouvait pas indiquer, que cela comprenait les

* Traduction du greffe.

circonstances atténuantes mentionnées par le Comité d'appel mondial. L'extrait qui suit a le même effet et présente la même lacune:

«Prenant acte de la recommandation du Comité de me renvoyer l'affaire pour que je prenne une nouvelle décision et ayant soigneusement examiné l'affaire dans son intégralité, je considère que la [directrice exécutive par intérim] de l'époque a dûment exercé son pouvoir, que la sanction infligée était proportionnée, dûment justifiée et adéquate dans les circonstances de l'espèce et que la décision attaquée n'était pas viciée.»*

La déclaration de la directrice exécutive qui se rapprochait le plus d'une prise en considération des circonstances atténuantes évoquées par le Comité d'appel mondial était la suivante:

«En outre, je ne considère pas que la situation générale du bureau de pays à l'époque ou les explications que vous avez données à l'IOS à cet égard soient, de quelque manière que ce soit, propres à justifier votre comportement envers [M^{me} B.]»*

Le sens des termes «propres à» n'est pas du tout clair et l'ensemble de la phrase est fondamentalement inintelligible. Toutefois, même si tel n'était pas le cas, l'expression «situation générale du bureau de pays à l'époque» ne tient pas compte des arguments très précis avancés par le Comité d'appel mondial dans les extraits cités ci-dessus.

8. Il résulte d'une jurisprudence bien établie du Tribunal que, bien que le chef exécutif d'une organisation internationale soit libre de désapprouver, et de rejeter, des recommandations formulées par un organe de recours interne, il doit expliquer pourquoi et motiver son désaccord et son rejet (voir, par exemple, le jugement 4598, au considérant 12). Or la directrice exécutive ne l'ayant pas fait en l'espèce, sa décision doit être annulée et l'affaire renvoyée à l'OMS/l'ONUSIDA pour qu'une nouvelle décision soit prise.

9. Dans son mémoire, outre l'annulation de la décision attaquée, le requérant demande notamment que les charges retenues contre lui soient abandonnées et qu'il soit réintégré ou se voie accorder deux ans de plein traitement et avantages. L'affaire étant renvoyée à

* Traduction du greffe.

l’OMS/l’ONUSIDA, le Tribunal ne saurait ordonner que les charges soient abandonnées ni n’ordonnera la réintégration du requérant. S’agissant de ce qui constitue en réalité une conclusion tendant à l’octroi de dommages-intérêts pour tort matériel, cette réparation présuppose que le requérant ne sera pas révoqué par toute décision ultérieure de la directrice exécutive. Une telle décision devra certes être pleinement motivée et tenir compte des conclusions du Comité d’appel mondial qui ne préconisait clairement pas la révocation, mais on ne saurait totalement écarter la possibilité qu’elle aboutisse à une révocation. Le requérant réclame également des dommages-intérêts pour tort moral en raison du temps qu’il a fallu pour qu’une enquête soit menée sur la première plainte pour harcèlement de M^{me} B. et qu’une décision définitive soit rendue à ce sujet par la directrice exécutive, soit une période de près de deux ans et demi. Le préjudice moral invoqué par le requérant est simplement décrit comme une angoisse inutile, un stress et une atteinte à sa réputation. Si l’on peut supposer que sa révocation a pu avoir un tel effet, cela ne va pas de soi en ce qui concerne le délai dont il se plaint. Il incombe au requérant de prouver le préjudice moral et le lien de causalité entre celui-ci et l’événement mis en cause, ce qu’en l’espèce il n’a pas fait (voir, par exemple, le jugement 4644, au considérant 7).

10. Par conséquent, la décision attaquée doit être annulée et l’affaire renvoyée à l’OMS/l’ONUSIDA pour un nouvel examen, comme indiqué au considérant 8, à moins qu’entre-temps le litige ne soit réglé à l’amiable. Le requérant a droit à des dépens, que le Tribunal fixe à 10 000 dollars des États-Unis.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 14 décembre 2020 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à l'OMS/l'ONUSIDA pour que la directrice exécutive prenne une nouvelle décision sur le recours interne du requérant.
3. L'OMS versera au requérant la somme de 10 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 30 octobre 2023, par M. Michael F. Moore, Vice-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, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 31 janvier 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

MIRKA DREGER