

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

M.
c.
OMS

137^e session

Jugement n° 4764

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} M. M. le 22 février 2021 et régularisée le 16 mars, le mémoire en réponse de l'OMS du 29 juin 2021, la réplique de la requérante 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:

La requérante conteste la décision de la révoquer pour faute grave.

La requérante est une ancienne fonctionnaire de l'ONUSIDA, programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/sida, administré par l'OMS. Elle est entrée au service de l'ONUSIDA en 1998. Au moment des faits, elle était directrice du bureau de pays de l'ONUSIDA en Éthiopie et titulaire d'un contrat de durée déterminée à la classe D-1.

Le 5 mars 2018, le directeur du Département de la gestion des ressources humaines de l'ONUSIDA informa la requérante que le bureau du directeur exécutif de l'ONUSIDA avait reçu du courrier du gouvernement éthiopien concernant sa conduite, qui soulevait des

préoccupations quant à la réputation de l'ONUSIDA. Le directeur du Département de la gestion des ressources humaines lui demanda de fournir quelques renseignements sur des points précis conformément à l'article 490 du Règlement du personnel, ce qu'elle fit peu après. Le 27 mars 2018, ledit directeur informa la requérante qu'un contrôle de la gestion et des opérations du bureau de pays serait effectué. Il ajouta que des allégations de faute et certaines préoccupations concernant les conséquences pour l'image et la réputation de l'ONUSIDA avaient été rapportées depuis la réception du courrier du gouvernement éthiopien, dont il lui avait fait part le 5 mars 2018. La requérante fut ensuite placée en congé administratif avec plein traitement jusqu'au 30 avril 2018.

La directrice exécutive adjointe de l'ONUSIDA chargée de la gestion et de la gouvernance informa la requérante le 25 avril 2018 qu'elle 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 la concernant. Son congé administratif avec traitement fut prolongé dans l'attente du résultat de l'enquête.

Le rapport d'enquête de l'IOS fut communiqué à la directrice exécutive de l'ONUSIDA le 28 février 2019. L'IOS conclut que la requérante semblait avoir commis toute une série de fautes pendant son mandat de directrice du bureau de pays. Il énumérait plusieurs mesures qu'elle avait prises en violation des règles internes applicables ou du droit national, y compris du droit pénal. L'IOS recommanda donc que la directrice exécutive décide de toute mesure administrative et/ou disciplinaire en lien avec les conclusions étayées de l'enquête, que l'ONUSIDA envisage de recouvrer certains montants auprès de la requérante, de déduire des jours de congé, de procéder à une analyse complète de l'état de ses congés et, le cas échéant, de rectifier son solde de congés ou de recouvrer les sommes équivalentes.

Par lettre du 28 mars 2019, la nouvelle directrice du Département de la gestion des ressources humaines informa la requérante que, comme indiqué dans le rapport d'enquête de l'IOS, elle avait prétendument commis toute une série d'actes répréhensibles. Elle était accusée de ne pas avoir respecté les normes de conduite requises des membres du

personnel et d'avoir violé plusieurs règles. En conséquence, elle pouvait être reconnue coupable de faute grave. La directrice du Département de la gestion des ressources humaines invita la requérante à présenter ses observations sur les allégations et recommandations contenues dans le rapport de l'IOS, qui était joint. La requérante répondit début mai 2019, après avoir obtenu, à sa demande, un délai supplémentaire.

Le 28 août 2019, la directrice du Département de la gestion des ressources humaines informa la requérante que la directrice exécutive par intérim avait décidé que ses actes étaient constitutifs de faute grave et justifiaient la mesure disciplinaire de révocation. L'engagement de la requérante était résilié avec effet au 27 septembre 2019 et elle restait en congé administratif avec plein traitement jusqu'à la date effective de la résiliation. Ladite directrice ajouta notamment que l'indemnité prévue à l'article 1050.10 du Règlement du personnel et le versement de fin de service ne seraient pas accordés étant donné que la requérante était en congé administratif avec plein traitement depuis le 27 mars 2018 et que sa faute entraînait des pertes financières pour l'organisation ainsi que des conséquences négatives pour sa réputation. Elle précisa que la directrice exécutive par intérim l'avait exceptionnellement autorisée à saisir directement le Comité d'appel mondial de l'OMS si elle souhaitait faire appel de cette décision.

Le 10 décembre 2019, la requérante fit appel de la décision de résilier son engagement.

Dans son rapport du 24 septembre 2020, le Comité d'appel mondial rejeta l'argument de la requérante selon lequel le délai qui lui avait été accordé pour répondre au rapport d'enquête (huit jours civils) ne tenait pas compte de ses besoins en matière de santé. Il releva que, conformément aux paragraphes 130 à 150 de la section III.11.2 du Manuel électronique de l'OMS, les fonctionnaires disposaient d'un délai de huit jours civils à compter de la réception de la notification des accusations pour présenter une réponse. Un délai supplémentaire pouvait être accordé «si un fonctionnaire présent[ait] une justification écrite valable»*. Le Comité d'appel mondial examina les rapports

* Traduction du greffe.

médicaux de la requérante et le certificat qu'elle avait envoyé en mai 2019 pour justifier son congé de maladie et estima que l'administration n'avait pas commis d'erreur en déterminant que son état de santé lui permettait de répondre aux accusations. Concernant l'argument de la requérante selon lequel elle avait été privée d'accès à des dossiers électroniques, il fit observer qu'en mai 2019 la directrice du Département de la gestion des ressources humaines l'avait informée que l'accès à son compte officiel de l'ONUSIDA avait fait l'objet d'une mise au point avec le département compétent, et elle avait confirmé qu'aucune mesure n'avait été prise pour supprimer cet accès. Le Comité d'appel mondial n'avait reçu aucune information indiquant que la requérante avait tenté d'accéder à son compte après cette date et souligna qu'elle n'avait pas identifié dans le système électronique les informations qui auraient été essentielles pour son dossier. Après avoir examiné le rapport d'enquête, le Comité d'appel mondial était convaincu que les conclusions reposaient sur des éléments de preuve vérifiables permettant de conclure à la culpabilité au-delà de tout doute raisonnable. Il ne trouvait aucune raison de remettre en question la mesure disciplinaire infligée à la requérante dans les circonstances de l'affaire et recommanda donc le rejet du recours.

Par décision du 20 novembre 2020, la directrice exécutive de l'ONUSIDA informa la requérante qu'elle approuvait la recommandation du Comité d'appel mondial. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal de déclarer que l'ONUSIDA a agi illégalement en la révoquant. Elle sollicite l'octroi de dommages-intérêts pour la perte de revenus et la perte de droits à pension et d'autres avantages dus lors du départ à la retraite. Elle réclame en outre des dommages-intérêts pour tort moral à raison de l'atteinte à sa réputation et pour souffrances psychologiques. Enfin, elle réclame des dépens.

L'OMS demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant dénuée de fondement. Elle observe des différences entre les conclusions présentées dans la formule de requête et celles figurant dans le mémoire. En ce qui concerne la conclusion tendant à l'octroi de dépens,

l'OMS demande au Tribunal, dans le cas où il y ferait droit, de fixer un montant maximum et d'en subordonner le versement à la réception de justificatifs. En outre, la requérante devrait démontrer qu'elle ne peut prétendre à un remboursement provenant d'autres sources.

CONSIDÈRE:

1. La requérante a été révoquée avec effet au 27 septembre 2019. Elle avait été informée de la décision de la révoquer par lettre du 28 août 2019. Elle était alors directrice du bureau de pays de l'ONUSIDA en Éthiopie. Les faits pertinents étant en grande partie exposés ci-dessus, il est inutile de les rappeler. Il suffira de relever que sa conduite avait fait l'objet d'une enquête du Bureau des services de contrôle interne (IOS selon son sigle anglais) qui a donné lieu à un rapport de l'IOS daté du 28 février 2019. Des charges ont alors été retenues contre elle (le 28 mars 2019) dans le cadre d'une procédure disciplinaire qui a abouti à la décision de la révoquer. Le 10 décembre 2019, elle a saisi le Comité d'appel mondial, qui, dans un rapport daté du 24 septembre 2020, a recommandé le rejet du recours. Cette recommandation a été entérinée par la directrice exécutive de l'ONUSIDA dans une décision du 20 novembre 2020. Telle est la décision attaquée dans la présente procédure.

Il apparaît que la requérante a demandé dans sa réplique que lui soit fournie une version non expurgée de plusieurs documents que l'organisation avait joints à sa réponse sous une forme expurgée. Le Tribunal étant convaincu que ces documents expurgés ont permis à la requérante de disposer de suffisamment d'informations pertinentes, sa demande est rejetée.

2. Une question découlant des moyens de la requérante, qui peut être examinée d'emblée, concerne la décision de la placer «en congé administratif»* en mars 2018, décision qu'elle conteste dans sa requête. La légalité de la décision de suspension n'avait pas été contestée à

* Traduction du greffe.

l'époque. Or c'est à ce moment-là que toute réclamation contre cette décision aurait dû être présentée (voir, par exemple, le jugement 4461, au considérant 5). Le Comité d'appel mondial a conclu, à juste titre, que les réclamations présentées dans le cadre du recours interne, en tant qu'elles portaient sur la décision de suspension, étaient irrecevables car frappées de forclusion. En conséquence, dans la mesure où c'est la légalité de la décision de suspension qui fait l'objet de la présente procédure, la requête est irrecevable, la requérante n'ayant pas épuisé les voies de recours interne, question que le Tribunal peut soulever d'office (voir, par exemple, le jugement 4597, au considérant 8).

3. Indépendamment de la question qui vient d'être abordée, les moyens que la requérante avance dans son mémoire contenant l'argumentation sont divisés en six sections. La première est intitulée: «L'enquête de l'IOS n'a pas été menée équitablement»*. La deuxième est intitulée: «L'ONUSIDA n'a pas tenu compte de l'état de santé [de la requérante]»*. La troisième est intitulée: «[La requérante] n'a pas eu accès aux dossiers électroniques nécessaires à sa défense»*. La quatrième est intitulée: «Les éléments de preuve ne permettent pas de conclure à la responsabilité de [la requérante] au-delà de tout doute raisonnable»*. La cinquième est intitulée: «La sanction infligée par la directrice exécutive était excessive»*. La sixième et dernière section concerne les réparations demandées.

4. Le Tribunal fait observer que, dans son mémoire, la requérante conteste directement l'examen de son recours par le Comité d'appel mondial sous le titre: «Le Comité d'appel mondial de l'Organisation mondiale de la santé n'examine pas les motifs du recours de [la requérante] et confirme son renvoi»*. Elle soulève essentiellement trois points. Le premier point concerne sa suspension et consiste à dire que l'organisation défenderesse a violé son propre Règlement du personnel. Elle affirme que le Comité d'appel mondial «n'a pas du tout tenu compte de ce motif de recours dans sa motivation»*. Cet argument ne peut être retenu. Comme indiqué au considérant 2 ci-dessus, le Comité

* Traduction du greffe.

d'appel mondial a conclu, à juste titre, que les réclamations de la requérante relatives à la décision de suspension étaient irrecevables.

5. Le deuxième point concerne l'équité de la procédure pendant l'enquête de l'IOS et la finalisation de son rapport. La requérante affirme plus précisément que le Comité d'appel mondial n'a pas tenu compte de son argument selon lequel son problème de santé l'avait empêchée de répondre dans le délai qui lui avait été imposé. Selon la version des faits qu'elle livre dans son mémoire, elle a soulevé la question de sa maladie à trois reprises pendant l'enquête de l'IOS. La première fois, c'était fin août 2018. Elle avait demandé que la réunion au cours de laquelle elle devait être interrogée soit reportée d'une semaine. L'enquêteur avait proposé une date ultérieure et la réunion s'était tenue à cette date. La deuxième fois, c'était au début du mois de novembre 2018, lorsqu'il avait été demandé à la requérante d'examiner le compte rendu de ses entretiens. Elle avait indiqué qu'en raison de sa maladie elle ne pouvait pas examiner les comptes rendus immédiatement. Elle s'était ensuite retrouvée au cœur d'un litige sur la question de savoir si elle devait recevoir l'enregistrement des entretiens sur lesquels les comptes rendus étaient basés. La troisième fois, c'était le 4 décembre 2018, lorsque, dans un courriel adressé à l'enquêteur, elle avait déclaré que sa santé restait fragile, qu'elle faisait de son mieux pour examiner les comptes rendus et qu'elle progressait. Chacune de ces questions avait été expressément mentionnée par le Comité d'appel mondial dans le récit qu'il avait livré dans son rapport sur la procédure d'enquête de l'IOS. Dans sa dernière conclusion relative à ladite procédure, le Comité d'appel mondial avait estimé que la requérante avait eu la possibilité de vérifier les preuves et de présenter son avis sur les accusations faisant l'objet de l'enquête et qu'elle avait choisi de ne pas le faire.

La requérante peut certes ne pas être d'accord avec cette conclusion, mais on ne saurait considérer que le Comité d'appel mondial a ignoré ou négligé ce qu'il avait déclaré précédemment sur le fait que la requérante évoquait, de temps en temps, son état de santé avec l'enquêteur.

6. Le troisième point concerne l'équité de la procédure avant que ne soit prise la décision de résilier l'engagement de l'intéressée, car «[l'organisation défenderesse] n'a pas tenu compte de son problème de santé et [a] continu[é] de lui refuser l'accès aux dossiers électroniques»*. Ces questions ont été examinées par le Comité d'appel mondial et le fait qu'il n'ait pas abordé expressément chacun des arguments nuancés (par exemple, le fait que l'organisation défenderesse était dans l'obligation de se renseigner elle-même sur la santé de la requérante) ne permet pas de conclure que le Comité d'appel mondial n'aurait pas examiné de manière équitable et adéquate les arguments avancés par la requérante.

7. Il convient de rappeler à ce stade le rôle qu'un organe de recours interne, son rapport et ses conclusions jouent dans une procédure telle que celle de l'espèce. Le rôle d'un organe de recours interne a été récemment analysé dans le jugement 4674, au considérant 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

* Traduction du greffe.

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.»

8. En outre, dans les affaires disciplinaires, le Tribunal ne mettra en cause les constatations d'un organe d'enquête qu'en cas d'erreur manifeste (voir, par exemple, le jugement 4237, au considérant 12, cité plus haut, et, plus récemment, le jugement 4579, au considérant 4).

9. Le Tribunal examine à son tour les arguments avancés sous chacune des sections présentées au considérant 3 ci-dessus. Selon la première section, «l'enquête de l'IOS n'a pas été menée équitablement»*. Les arguments avancés dans cette section recourent ceux qui relèvent de la troisième section. Le manquement allégué à l'obligation de fournir à la requérante l'accès aux dossiers électroniques n'aurait eu une incidence juridique que si, une fois établi, il avait privé l'intéressée des garanties d'une procédure équitable. La teneur des arguments avancés dans cette section et dans la troisième section (en tant qu'ils concernaient l'enquête de l'IOS) a été examinée par le Comité d'appel mondial dans la partie de son rapport consacrée à «la procédure d'enquête de l'IOS»*, en particulier aux paragraphes 51 à 56. Son analyse était équilibrée et réfléchie. Il est clair que le Comité d'appel mondial était convaincu que l'enquête de l'IOS avait été menée équitablement et que la requérante avait bénéficié des garanties d'une procédure équitable. Rien dans les

* Traduction du greffe.

écritures que l'intéressée a déposées devant le Tribunal en l'espèce ne saurait conduire à une conclusion différente.

10. D'après la deuxième section, «[l]'ONUSIDA n'a pas tenu compte de l'état de santé [de la requérante]»*. Les arguments avancés dans cette section recourent également ceux qui relèvent de la troisième section. Le prétendu manquement à l'obligation de tenir compte du problème de santé de la requérante n'aurait eu une incidence juridique que si, une fois établi, il avait privé l'intéressée des garanties d'une procédure équitable pendant l'enquête menée par l'IOS ou pendant la procédure disciplinaire qui a suivi. Toutefois, l'argument que la requérante avance ainsi dans ses moyens vise avant tout la procédure disciplinaire qui a suivi le rapport de l'IOS. S'il est fait mention d'événements ayant précédé la publication de ce rapport, il n'y a aucun argument concret concernant les conséquences qu'aurait alors eues ce manquement allégué. En tant qu'il concerne la procédure disciplinaire, l'argument a été examiné par le Comité d'appel mondial dans la partie de son rapport intitulée «[l]a procédure disciplinaire»*, au même titre que l'absence présumée d'«accès informatique»*. Là encore, son analyse était équilibrée et réfléchie. Et, là encore, il est clair que le Comité d'appel mondial était convaincu que, dans le cadre de la procédure disciplinaire, la requérante avait bénéficié des garanties d'une procédure équitable. De même, les écritures que celle-ci a déposées devant le Tribunal en l'espèce ne contiennent aucun élément permettant d'aboutir à une conclusion différente.

11. Le Tribunal va maintenant examiner les arguments avancés dans la quatrième section, selon laquelle «[l]es éléments de preuve ne permettent pas de conclure à la responsabilité de [la requérante] au-delà de tout doute raisonnable»*. Cette section comprend quatorze sous-titres, chacun visant la conduite de la requérante lors d'un événement ou dans des circonstances particulières. Chaque sous-titre contient un récit détaillé de ce que l'intéressée considère comme des faits pertinents et des arguments expliquant les raisons pour lesquelles ces faits ne

* Traduction du greffe.

permettent pas de conclure que la conduite reprochée a été établie au-delà de tout doute raisonnable. Ces faits et arguments représentent plus de 29 pages du mémoire.

12. Toutefois, le raisonnement de la requérante et la façon dont elle plaide sa cause posent une difficulté fondamentale, qui empêche toute analyse par le Tribunal et, à plus forte raison, toute acceptation de l'argument selon lequel les preuves ne permettent pas de conclure à la responsabilité de la requérante au-delà de tout doute raisonnable. Dans le mémoire, son avocat déclare ce qui suit en son nom:

«[La requérante] présente également des observations supplémentaires sur les allégations formulées contre elle, observations qu'elle n'avait jusqu'alors pas été en mesure de présenter en raison de son état de santé. Le Tribunal devrait tenir compte de ces éléments de preuve, car ils démontrent que les réclamations de [la requérante] concernant le droit à une procédure régulière ne sont pas simplement d'ordre procédural.»*

Il serait tout à fait impossible d'examiner ce qui est dit dans les quatorze sous-titres pour tenter d'identifier, d'une part, les nouveaux éléments de preuve et arguments connexes et, d'autre part, les éléments de preuve et arguments présentés en son nom, notamment devant le Comité d'appel mondial et la directrice exécutive.

13. S'agissant de la question de savoir si la conduite à l'origine de la mesure disciplinaire a été établie au-delà de tout doute raisonnable et quels éléments de preuve le Tribunal prend en considération, ce dernier a déclaré que son rôle était limité, comme expliqué dans le jugement 4362, au considérant 7:

«Dans une affaire comme le cas d'espèce, le Tribunal n'a pas pour rôle d'évaluer lui-même les éléments de preuve ni de déterminer si l'accusation de faute a été établie au-delà de tout doute raisonnable; il doit plutôt apprécier si le décideur disposait d'éléments de preuve lui permettant de parvenir à cette conclusion [...]»

* Traduction du greffe.

Il est évident qu'il n'est pas imposé ni même envisagé, pour l'exercice de ce rôle, que de nouveaux éléments de preuve soient produits dans le cadre de la procédure devant le Tribunal. Toute erreur à cet égard repose essentiellement sur l'évaluation des éléments de preuve par le décideur concerné, c'est-à-dire des éléments de preuve dont il dispose.

14. D'après la cinquième section, «[l]a sanction infligée par la directrice exécutive était excessive»*. Au début de ses observations, la requérante fait une déclaration qui, d'un certain point de vue, pourrait être considérée comme une concession selon laquelle, si elle avait été coupable de toutes les fautes recensées dans le rapport de l'IOS, l'ONUSIDA était en droit de la révoquer:

«[La requérante] ne sous-entend pas que, si un fonctionnaire dans sa situation s'était effectivement rendu coupable des fautes définies dans le rapport de l'IOS, il aurait pu raisonnablement être révoqué.»*

S'il ne s'agissait pas d'une concession faite en ce sens, il est difficile de comprendre la raison d'être de cette déclaration.

Les observations portent ensuite sur ce qui pourrait se passer si le Tribunal estimait que certaines des allégations formulées contre la requérante pouvaient être considérées comme établies au-delà de tout doute raisonnable et s'il estimait qu'aucune des conclusions de faute n'aurait dû être formulée à son encontre.

Compte tenu de ce qui a été dit aux considérants 9 à 11 ci-dessus, aucune des conclusions relatives à la conduite de la requérante ne doit être modifiée. Dans ces circonstances, sa révocation n'était pas une sanction disproportionnée.

15. Par conséquent, la requérante n'a pas démontré sur quel fondement devrait être annulée la décision attaquée ou la décision antérieure de la révoquer. La requête doit être rejetée.

* Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 novembre 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