

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

B.
c.
OMS

131^e session

Jugement n° 4349

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. S. K. B. le 10 octobre 2018 et régularisée le 22 novembre 2018, la réponse de l'OMS du 27 février 2019, la réplique du requérant du 1^{er} mai et la duplique de l'OMS du 6 août 2019;

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 considérer sa plainte pour harcèlement comme classée.

Le requérant est entré au service du Centre mondial de services de l'OMS à Kuala Lumpur (Malaisie) en février 2015 dans le cadre d'une mutation entre organisations alors qu'il travaillait au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Son engagement était subordonné à l'accomplissement satisfaisant d'une période de stage d'un an.

En mai 2016, lors de l'évaluation finale de la période de stage, le supérieur hiérarchique au premier niveau du requérant recommanda de lui attribuer l'appréciation globale «Partiellement insatisfaisant». À l'issue d'une réunion entre le requérant, son supérieur hiérarchique au premier niveau et son supérieur hiérarchique au deuxième niveau, l'appréciation

globale fut modifiée en «Satisfaisant» et l'engagement fut confirmé. En ce qui concerne l'évaluation des services pour 2016 menée dans le cadre du système de gestion et de développement des services (PMDS selon son sigle anglais), le requérant et son supérieur hiérarchique au premier niveau ne réussirent pas à s'entendre sur les objectifs du requérant.

Au début du mois de janvier 2017, l'engagement de durée déterminée du requérant fut prolongé d'un an à compter du 9 février 2017. Le 19 janvier, le PNUD demanda la réintégration du requérant, car il avait été sélectionné pour un poste au PNUD. L'OMS accepta la mutation. Avec une prise d'effet au 13 février, l'OMS déclassa le poste occupé par le requérant de la classe P.4 à la classe P.3. Toutefois, le requérant conserva sa classe et le traitement correspondant jusqu'à son départ de l'OMS le 24 février 2017.

Le 23 février 2017, le requérant demanda la révision administrative d'une décision datée du 15 février 2017 relative à son rapport PMDS pour 2016. Il contesta également son rapport PMDS pour 2015, la prolongation d'un an de son engagement de durée déterminée «non justifiée et contraire aux règles»* et la décision de déclasser son poste. Il réclamait, entre autres réparations, la reconnaissance de la violation des procédures relevant du PMDS et du retard excessif dans l'élaboration de la version définitive de son rapport PMDS pour 2015, ainsi que des «[m]esures en réparation du préjudice subi et du traitement infligé»*, à savoir l'humiliation professionnelle et le harcèlement moral subis au cours des deux années précédentes. La requête en révision administrative fut rejetée le 19 avril 2017 et le requérant saisit le Comité d'appel mondial. L'appel fut enregistré sous la référence GBA 19.

Dans l'intervalle, le 20 mars 2017, le requérant avait déposé auprès du Bureau des services de contrôle interne (IOS selon son sigle anglais) une plainte pour harcèlement contre son supérieur hiérarchique au premier niveau. Il développa les questions qu'il avait soulevées dans la requête en révision administrative du 23 février, réitéra ses demandes de réparation et réclama notamment une indemnisation pour «torture

* Traduction du greffe.

physique et psychologique»*. Entre le 30 mars et le 19 juillet, le requérant s'enquit de l'état d'avancement de sa plainte pour harcèlement. Le 2 mai, l'IOS l'informa qu'il examinait le dossier et reprendrait rapidement contact avec lui et, le 20 juillet, lui fit savoir que sa plainte avait été examinée conformément au paragraphe 7.6 de la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS (ci-après «la Politique»), qu'elle n'était pas complète au regard des exigences du paragraphe 7.3 de la Politique et qu'en attendant de recevoir des renseignements complémentaires et des précisions l'IOS considérait le dossier comme clos. Le 31 juillet, le requérant demanda au directeur de l'IOS de réexaminer sa décision. Le directeur confirma sa décision le 8 août.

Le 15 septembre, le requérant présenta une deuxième requête en révision administrative, demandant notamment que la décision du 20 juillet soit annulée, que sa plainte pour harcèlement lui soit renvoyée si elle était jugée incomplète et que lui soient accordés une indemnité pour tort moral et des dépens. Par lettre du 13 novembre, le requérant fut informé qu'il avait été «décidé de ne pas rendre de décision sur la révision administrative»*. Le 10 décembre 2017, le requérant fit appel de cette décision devant le Comité d'appel mondial, réitérant pour l'essentiel ses demandes. L'appel fut enregistré sous la référence GBA 28.

Après avoir joint les appels internes GBA 19 et GBA 28, le Comité d'appel mondial rendit son rapport le 4 juin 2018. Concernant l'appel GBA 19, il estima que la décision relative à la révision administrative avait été prise dans le respect des Statut et Règlement du personnel de l'OMS, que la demande relative au rapport PMDS pour 2015 était frappée de forclusion et que la plainte pour harcèlement était irrecevable, car le requérant n'avait pas épuisé les recours administratifs requis. Il conclut que les questions liées au rapport PMDS pour 2016 et au déclassement étaient sans incidence sur la situation du requérant ou les conditions de son engagement. Il conclut également que la décision de prolonger son contrat d'un an avait été prise conformément au cadre réglementaire de l'OMS. S'agissant de l'appel GBA 28, le Comité d'appel mondial conclut que le fait de ne pas avoir rendu de décision sur la

* Traduction du greffe.

révision administrative ne violait pas les Statut et Règlement du personnel et que le directeur de l'IOS avait agi conformément aux règles et procédures applicables lorsqu'il avait informé le requérant qu'en attendant de recevoir des renseignements complémentaires il considérait le dossier comme clos. Par conséquent, le Comité d'appel mondial recommanda le rejet des deux appels.

Par une lettre datée du 2 août 2018, le Directeur général informa le requérant qu'il avait décidé de faire sienne la recommandation du Comité d'appel mondial tendant au rejet des deux appels. Le requérant attaque cette décision en ce qu'elle a rejeté l'appel GBA 28.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision datée du 2 août 2018 et la décision de classer sa plainte pour harcèlement, d'ordonner au directeur de l'IOS de lui renvoyer sa plainte pour harcèlement afin qu'il la complète, et de lui accorder une indemnité pour tort moral à plusieurs titres, ainsi que des dépens et toute autre réparation qu'il jugera juste et équitable.

L'OMS admet que la requête est recevable mais conteste la recevabilité de plusieurs conclusions. Elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant totalement dénuée de fondement et de la joindre à la deuxième requête que le requérant a formée le 28 octobre 2018 pour contester le rejet de l'appel GBA 19.

CONSIDÈRE:

1. Le 20 mars 2017, le requérant a engagé la procédure interne qui est à l'origine de la présente requête en soumettant une plainte officielle pour harcèlement à l'IOS, conformément au paragraphe 7 de la Politique qui figure à la section III.12.5 du Manuel électronique de l'OMS. Le 20 juillet 2017, le directeur de l'IOS a informé le requérant que sa plainte avait été examinée conformément au paragraphe 7.6 de la Politique; qu'elle n'était pas complète au regard des exigences du paragraphe 7.3 de la Politique et qu'en attendant de recevoir des renseignements complémentaires et des précisions l'IOS considérait le dossier comme clos. Ses requêtes en révision administrative de cette décision ayant été rejetées, le requérant a formé un appel devant le

Comité d'appel mondial, qui a recommandé au Directeur général de rejeter l'appel. Dans la présente requête, le requérant attaque la décision du 2 août 2018, par laquelle le Directeur général a fait sienne cette recommandation. Le requérant demande que soit ordonnée l'annulation de cette décision et de la décision de classer sa plainte pour harcèlement. Il demande en outre au Tribunal d'ordonner au directeur de l'IOS de lui renvoyer sa plainte pour harcèlement afin qu'il la complète; de lui accorder une indemnité pour tort moral à raison des retards excessifs qui auraient été enregistrés dans le traitement de la plainte pour harcèlement; ainsi qu'une indemnité pour tort moral à raison, notamment, du classement de sa plainte pour harcèlement décidé par une autorité incompétente et de la jonction illégale par le Comité d'appel mondial de l'appel interne à l'origine de la présente requête avec un autre appel interne à l'origine de la deuxième requête du requérant. Il réclame également des dépens.

2. L'OMS demande que la présente requête soit jointe à la deuxième requête du requérant, formée devant le Tribunal le 28 octobre 2018. Ce faisant, l'OMS soutient que, sur le fond, les deux requêtes se recoupent sur plusieurs des allégations qui y sont formulées. Le requérant s'oppose à la jonction au motif que les requêtes soulèvent «des questions de droit et de fait qui ne présentent pas de similitudes»*. À cet égard, il invoque le jugement 656.

3. Au considérant 1 du jugement 656, le Tribunal a déclaré ce qui suit:

«Pour que deux ou plusieurs requêtes puissent être jointes et donner lieu à un seul jugement, une double condition doit être remplie.

Il faut d'abord que les conclusions des requêtes tendent au même résultat. Peu importe qu'elles soient rédigées plus ou moins différemment. Il suffit que le Tribunal soit en mesure de répondre à toutes dans un dispositif unique.

De plus, il est nécessaire qu'il y ait identifié des faits pertinents, c'est-à-dire de ceux qui sont invoqués à l'appui des conclusions prises et qui sont utiles à leur examen.

* Traduction du greffe.

En revanche, point n'est besoin que chaque requérant fasse valoir des arguments semblables. Appliquant le droit d'office, le Tribunal n'est pas lié par les moyens que soulèvent les parties et dont les divergences ne jouent par conséquent aucun rôle.»

4. Le Tribunal a rejeté des demandes de jonction de requêtes essentiellement au motif que les questions de droit et de fait qui y étaient soulevées ne présentaient pas de similitudes (voir, par exemple, les jugements 3620, au considérant 2, 4000, au considérant 1, 4114, au considérant 2, et 4171, au considérant 1). Dans le jugement 4086, au considérant 8, le Tribunal a rejeté une demande de jonction de la requête faisant l'objet de ce jugement avec une autre requête, au motif que cette autre requête n'entraîne pas dans le cadre de la requête faisant l'objet du jugement 4086 et qu'en conséquence il n'y avait pas lieu de les joindre. De même, la demande de l'OMS tendant à la jonction de la deuxième requête du requérant avec la présente requête doit être rejetée, car cette deuxième requête n'entre pas dans le cadre de la requête à l'examen et ne soulève pas des questions de droit ou de fait identiques ou similaires.

5. La présente requête conteste essentiellement la légalité de la décision de l'IOS de classer la plainte pour harcèlement du requérant et porte sur une question de procédure très précise, celle de savoir si la décision de classer la plainte pour harcèlement du requérant viole la procédure énoncée au paragraphe 7 de la Politique. Comme le montrent les faits, la requête en révision administrative du 23 février 2017, qui est à l'origine de la deuxième requête du requérant, contestait d'autres décisions qui ne relèvent pas de la procédure d'enquête prévue dans la Politique.

6. Le paragraphe 7.3 de la Politique indique les informations que doit contenir une plainte pour harcèlement adressée à l'IOS. Il est libellé comme suit:

«La plainte officielle doit fournir les informations suivantes :

- Elle doit décrire précisément le ou les actes ou la conduite qui font l'objet des allégations de harcèlement ainsi que la ou les dates, heures, lieux et circonstances.

- Elle doit fournir toutes autres informations et preuves relatives à la plainte, notamment des informations sur la manière dont les actes de harcèlement présumés ont offensé, humilié ou intimidé le membre du personnel; ont perturbé sa capacité à s'acquitter de ses fonctions au travail; et/ou ont créé une ambiance de travail intimidante ou hostile.
- Elle doit identifier le ou les harceleurs présumés (le ou les défendeurs), les témoins présumés et toute personne à qui le harcèlement présumé a été mentionné à l'époque.
- Elle doit décrire les tentatives de règlement informel et leur résultat.
- Si aucune tentative de règlement informel n'a été faite, elle doit en indiquer les raisons, sachant que les membres du personnel sont censés s'efforcer de résoudre le problème de façon informelle avant de déposer une plainte officielle.»

7. Les paragraphes 7.6 et 7.7 de la Politique figurent dans la rubrique intitulée «Vérification et accusé de réception des plaintes» et prévoient ce qui suit:

«7.6 Le Directeur des Services de contrôle interne étudie la plainte pour vérifier qu'elle est conforme aux prescriptions et en accuse réception, normalement dans un délai de dix jours ouvrables.

7.7 S'il ressort de la vérification que la plainte est incomplète, elle est renvoyée au plaignant pour qu'il la complète.»

Le paragraphe 7.9 de la Politique impose au directeur de l'IOS de procéder à un examen initial du contenu d'une plainte pour harcèlement qui est acceptée comme plainte officielle.

8. Le requérant soutient que la décision du directeur de l'IOS de classer sa plainte pour harcèlement a violé les paragraphes 7.6 et 7.7 de la Politique et que, malgré plusieurs rappels, il a attendu près de quarante-cinq jours pour que l'IOS accuse réception de sa plainte. Il déclare en outre que l'IOS ne lui a pas renvoyé sa plainte afin qu'il la complète, mais l'a simplement classée sans lui expliquer en quoi elle était incomplète. Il soutient que le directeur de l'IOS n'a pas compétence pour classer une plainte pour harcèlement et qu'en le faisant il aurait agi de façon arbitraire et partielle.

L'OMS affirme que la décision de l'IOS de clore le dossier en attendant de recevoir les renseignements complémentaires requis au titre du paragraphe 7.3 de la Politique est légale. Elle explique que le requérant a été informé que sa plainte pour harcèlement avait été vérifiée conformément au paragraphe 7.6 de la Politique et jugée incomplète, mais qu'il n'a pris aucune mesure pour la compléter.

9. Il ressort des pièces du dossier que, par un courriel daté du 20 juillet 2017, le directeur de l'IOS a dûment informé le requérant que sa plainte écrite pour harcèlement n'était pas complète, car elle ne remplissait pas tous les critères énoncés au paragraphe 7.3 de la Politique. Il expliquait qu'il en était ainsi «notamment parce qu'elle ne descri[vait] pas les efforts déployés en vue d'un règlement informel ni le résultat de ces efforts»*. Le directeur faisait référence au paragraphe 5.2 de la Politique, qui indique que les membres du personnel doivent normalement recourir à des moyens informels pour essayer de résoudre une telle situation, et au paragraphe 6.1 de la Politique, qui prévoit que le règlement informel est la principale méthode de règlement des cas de harcèlement présumé et que les membres du personnel sont normalement censés recourir aux modes informels de règlement et s'efforcer de bonne foi d'examiner et de résoudre le problème. Le directeur ajoutait qu'«[e]n attendant de recevoir les renseignements complémentaires et précisions en question l'IOS consid[érait] le dossier comme clos»*. Il invitait le requérant à ne pas hésiter à prendre contact avec lui ou avec M^{me} M. s'il avait d'autres questions.

10. Dans son traitement de la plainte pour harcèlement, le directeur a omis de respecter plusieurs aspects de la Politique. Premièrement, le paragraphe 7.6 prévoit que le directeur de l'IOS accusera réception de la plainte «normalement dans un délai de dix jours ouvrables». Accuser réception de la plainte près de quarante-cinq jours après sa réception ne respectait pas l'objectif principal de la Politique qui est de traiter rapidement les plaintes pour harcèlement.

* Traduction du greffe.

11. Deuxièmement, le directeur a, à juste titre, informé le requérant d'un élément manquant dans la plainte, à savoir qu'il aurait dû mentionner les efforts déployés en vue d'un règlement informel. Toutefois, l'emploi du terme «notamment» par le directeur prêtait à confusion en ce sens qu'il donnait à penser qu'une ou plusieurs autres exigences du paragraphe 7.3 n'étaient pas satisfaites. La bonne foi, qui est indispensable à un règlement approprié et rapide des plaintes pour harcèlement conformément à la Politique, imposait au directeur d'indiquer clairement au requérant tous les éléments qui rendaient la plainte incomplète. Ces éléments ne devaient pas rester hypothétiques.

12. Troisièmement, le paragraphe 7.7 de la Politique imposait au directeur de renvoyer la plainte au requérant en lui demandant de la compléter. Le directeur ne l'a pas fait malgré les demandes du requérant en ce sens. Il s'agit là d'une preuve de la mauvaise foi du directeur de l'IOS, car son comportement a eu pour effet d'empêcher le requérant de compléter sa plainte.

13. Compte tenu des considérations qui précèdent, la décision du directeur de l'IOS du 20 juillet 2017 ainsi que la décision attaquée du 2 août 2018, en ce qu'elle a confirmé la décision du directeur, doivent être annulées. L'affaire doit être renvoyée à l'OMS afin qu'elle demande au directeur de l'IOS de renvoyer la plainte pour harcèlement au requérant. Le requérant et l'IOS devront alors agir conformément aux dispositions de la Politique. Toutefois, cela n'empêche pas l'OMS et le requérant de prendre des mesures pour régler l'affaire à l'amiable.

14. Compte tenu de la conclusion figurant au considérant 12 ci-dessus, selon laquelle la mauvaise foi a été établie, le requérant a droit à une indemnité pour tort moral d'un montant de 15 000 dollars des États-Unis.

15. Le requérant conteste ce qu'il qualifie d'«iniquité»* de la décision des président et vice-président du Comité d'appel mondial de joindre ses deux appels internes en vertu du paragraphe 370 de la section III.12.4 du Manuel électronique, qui régit la jonction des appels internes devant le Comité d'appel mondial. Cette disposition prévoit ce qui suit:

«Avant qu'un groupe soit constitué pour examiner un appel, le président ou le vice-président peut, à la demande d'une des parties ou de sa propre initiative, décider de joindre dans une seule procédure des appels formés séparément par le même appelant qui portent sur des éléments de fait ou de droit de même nature ou qui découlent de la même relation juridique.»*

16. Conformément à cette disposition, des appels internes formés séparément par un même appelant peuvent être joints si l'une des deux conditions est remplie. Ils peuvent être joints s'ils «portent sur des éléments de fait ou de droit de même nature»*. Cette formulation produit un effet similaire à celui du principe général du Tribunal selon lequel des requêtes peuvent être jointes si elles soulèvent des questions de fait ou de droit identiques ou similaires (voir, par exemple, le jugement 4114, au considérant 2) ou si une requête entre dans le cadre d'une autre requête (voir, par exemple, le jugement 4086, au considérant 8). Toutefois, les termes supplémentaires «ou qui découlent de la même relation juridique»*, aussi imprécis soient-ils, ont été formulés pour offrir une gamme illimitée de relations juridiques permettant au Comité d'appel mondial de joindre des appels internes formés par un même appelant. Par conséquent, le Tribunal ne limitera pas la portée de ces termes et décide que, compte tenu de leur large acception, la décision du Comité d'appel mondial de joindre les deux appels internes du requérant relevait du champ d'application du paragraphe 370 de la section III.12.4 du Manuel électronique. En conséquence, l'argument du requérant selon lequel le Comité d'appel mondial aurait illégalement joint ses deux appels internes est dénué de fondement.

17. Le requérant se verra accorder la somme de 1 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.

* Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision du directeur de l'IOS du 20 juillet 2017 est annulée, de même que la décision attaquée du 2 août 2018 en ce qu'elle a confirmé la décision du directeur.
2. L'affaire est renvoyée à l'OMS afin qu'elle procède conformément à ce qui est dit au considérant 13 du présent jugement.
3. L'OMS versera au requérant une indemnité pour tort moral d'un montant de 15 000 dollars des États-Unis.
4. L'OMS versera au requérant la somme de 1 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 27 octobre 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Vice-présidente du Tribunal, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 décembre 2020 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ