

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

M.
c.
OMS

140^e session

Jugement n° 5026

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. E. O. M. le 7 juillet 2023, le mémoire en réponse de l'OMS du 25 octobre 2023, la réplique du requérant du 8 janvier 2024 et la duplique de l'OMS du 8 avril 2024;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la décision de l'OMS de lui infliger la sanction disciplinaire de révocation pour faute avec un mois de préavis et le paiement d'une indemnité, ainsi que d'inscrire son nom dans Clear Check, la base de données de l'Organisation des Nations Unies (ONU) créée pour prévenir le réengagement d'auteurs de harcèlement sexuel.

Le requérant, ancien fonctionnaire de l'OMS, est entré au service de l'Organisation en 2001. Au moment des faits à l'origine de la présente requête, il occupait le poste de médecin, à la classe P-4, au sein de l'Unité chargée de la sécurité et des urgences sanitaires du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique (AFRO). En avril 2017, il fut affecté à Jijiga (Éthiopie) en qualité de chef de l'équipe épidémiologique et il fut ensuite nommé gestionnaire d'incident lors de la mission menée à

la suite de la flambée de choléra/diarrhée aqueuse aiguë dans la région Somali en Éthiopie.

Dans un courriel du 13 avril 2018, M. H., Chef du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) en Éthiopie, signala au Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU (BSCI) «un cas de harcèlement sexuel»^{*} qui se serait produit en avril 2017 et concernait M^{me} A., une ancienne fonctionnaire de l'OCHA alors temporairement affectée à Jijiga. M. H. indiqua que c'était d'abord le supérieur hiérarchique de M^{me} A. à Jijiga qui l'avait contacté à ce sujet et lui avait communiqué une partie des informations que l'intéressée lui aurait rapportées. M. H. contacta alors immédiatement M^{me} A., qui lui raconta qu'«une réception avait été organisée [...] à l'hôtel où séjournaient de nombreux travailleurs humanitaires [et qu'] [à] la fin de la soirée, un fonctionnaire international travaillant avec [l'OMS], [le requérant], avait tenté physiquement de [l']entraîner dans sa chambre d'hôtel [mais] [e]lle avait réussi à se dégager et à s'échapper». M. H. ajouta que, même si M^{me} A. lui avait initialement demandé conseil sur la procédure de dépôt d'une plainte officielle, elle l'avait ensuite informé qu'elle ne souhaitait pas poursuivre sa démarche.

Le 7 mai 2018, le BSCI renvoya l'affaire au Bureau des services de contrôle interne (IOS selon son sigle anglais) de l'OMS. Après plusieurs tentatives pour contacter l'intéressée, l'IOS parvint à s'entretenir avec M^{me} A. en mai 2019. Ayant reçu communication des faits allégués le 25 juillet 2019, le Directeur général de l'OMS demanda à l'IOS de mener une enquête en application du paragraphe 7.13 de la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS, car aucune plainte officielle n'avait été déposée contre le requérant. Lors de l'enquête qui s'ensuivit, l'IOS interrogea également un certain nombre de témoins, dont M^{me} N., une travailleuse humanitaire qui était affectée à Jijiga au moment des faits et aurait également subi des avances sexuelles intempestives de la part du requérant. Par un courriel du 24 avril 2020, l'IOS informa ce dernier qu'il faisait l'objet d'une enquête sur des actes de harcèlement sexuel qu'il aurait commis à l'égard de M^{me} A. en avril 2017 et l'invita

* Traduction du greffe.

à un entretien le 28 avril 2020. Après avoir mené l'entretien comme prévu, l'IOS en communiqua la transcription au requérant le 3 juin 2020 et l'invita à formuler ses observations à ce sujet, ce que le requérant fit le 8 juin 2020.

Dans son rapport d'enquête du 23 mars 2021, l'IOS formula les conclusions suivantes:

- «a) [Le requérant] a fait usage de la force pour entraîner M^{me} [A.] dans sa chambre, un soir, alors qu'ils étaient seuls tous les deux, malgré les protestations et la résistance de M^{me} [A.]. Ensuite, [le requérant] a lâché la main [de M^{me} A.] lorsqu'elle lui a dit "à voix haute" qu'elle ne voulait pas venir dans sa chambre. Puis elle a quitté sa chambre et a regagné la sienne.
- b) Dans ce contexte, ce comportement n'a pas pu être interprété autrement qu'empreint de connotation sexuelle.
- c) Ce comportement a provoqué chez M^{me} A. une peur et une détresse intenses et a pesé sur son environnement de travail et sur sa capacité à exercer ses fonctions pendant le reste de son séjour à Jijiga.
- d) Pendant la même période, [le requérant] a également fait des avances sexuelles intempestives à une autre travailleuse humanitaire, qui [n'a pas souhaité] porter plainte.
- e) Dans les deux cas, [le requérant] était en position de supériorité et en a abusé en ciblant des travailleuses humanitaires moins expérimentées, donc moins susceptibles de rejeter ses avances et de signaler son comportement.»*

L'IOS conclut que le requérant avait «eu un comportement qui pouvait être qualifié de harcèlement sexuel»*, selon la définition énoncée au paragraphe 3.2.1 de la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS, et recommanda que le Directeur régional du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique transmette le rapport d'enquête au Comité consultatif mondial sur le harcèlement (ci-après le «Comité consultatif») afin qu'il donne son avis et décide de la suite appropriée à donner.

* Traduction du greffe.

Le 27 avril 2021, le Directeur régional du Bureau régional pour l'Afrique transmet le rapport d'enquête de l'IOS au Comité consultatif, qui, à la suite d'une réunion tenue le 23 juin 2021, soumit son rapport le 2 juillet 2021. Le Comité consultatif approuva la conclusion de l'IOS selon laquelle le requérant avait «eu un comportement qui pouvait être qualifié de harcèlement sexuel»* et proposa même d'employer des termes plus forts en remplaçant l'expression «pouvait être qualifié de harcèlement sexuel»* par «est qualifié de harcèlement sexuel»*. Soulignant que l'OMS se devait de respecter son engagement de tolérance zéro à l'égard du harcèlement sexuel, le Comité consultatif recommanda d'ouvrir une procédure disciplinaire. Constatant le temps qu'il avait fallu pour mener l'enquête, il recommanda de sensibiliser le personnel au harcèlement sexuel, en particulier à l'obligation de signaler les faits et à l'importance d'adopter une approche axée sur les victimes.

En raison du transfert du requérant au siège de l'OMS à compter du 1^{er} mai 2021, le rapport du Comité consultatif fut transmis au directeur de la Gestion des ressources humaines et des talents, qui, par une lettre du 31 août 2021 intitulée «Notification d'accusations de faute»*, informa le requérant que les accusations suivantes avaient été portées contre lui:

- a) Harcèlement sexuel à l'égard de deux travailleuses humanitaires, selon la définition contenue au paragraphe 3.2.1 de la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS;
- b) Inobservation du paragraphe 23 du Code d'éthique et de déontologie de l'OMS, qui interdit les comportements irrespectueux;
- c) Abus de l'influence et de l'autorité que lui confère son poste pour se livrer à des actes de harcèlement sexuel à l'égard de deux travailleuses humanitaires moins expérimentées, ce qui constitue un abus d'autorité, comme énoncé au paragraphe 26 du Code d'éthique et de déontologie de l'OMS;
- d) Manquement à son obligation, en tant que membre du personnel représentant l'OMS et exerçant des fonctions de gestion, de montrer l'exemple en ayant toujours lui-même une conduite

* Traduction du greffe.

irréprochable, de traiter ses collègues avec courtoisie et respect, et de contribuer à une ambiance de travail harmonieuse, exempte de harcèlement, conformément au paragraphe 4.4 de la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS;

- e) Non-respect des normes de conduite de la fonction publique internationale, énoncées à l'article 1.1 du Statut du personnel de l'OMS et aux paragraphes 21 et 22 des Normes de conduite de la fonction publique internationale.

Le directeur de la Gestion des ressources humaines et des talents informa également le requérant que, si elles étaient prouvées, ces accusations pourraient donner lieu à l'application d'une ou de plusieurs mesures disciplinaires qui aboutiraient à son renvoi, à l'inclusion dans son dossier personnel d'une note signalant ses actes et lui interdisant tout emploi à l'OMS, et à l'inscription de son nom dans Clear Check, la base de données de l'ONU créée pour prévenir le réengagement d'auteurs de harcèlement sexuel. Enfin, le directeur de la Gestion des ressources humaines et des talents invita le requérant à fournir une réponse écrite aux accusations, à la suite de laquelle l'administration prendrait une décision. Le requérant fut placé en congé administratif avec traitement pendant un mois en attendant que son affaire soit tranchée. Le 30 septembre 2021, il fournit une réponse écrite aux accusations portées contre lui, rejetant le récit que M^{me} A. avait fait des événements et affirmant que les rapports de l'IOS et du Comité consultatif contenaient des conclusions manifestement inexacts et que les accusations n'étaient pas prouvées au-delà de tout doute raisonnable.

Par une lettre du 28 octobre 2021, le Directeur général notifia au requérant sa décision de lui infliger la sanction disciplinaire de révocation avec un mois de préavis et de lui accorder une indemnité, conformément aux dispositions 1075.1 et 1110.1.6 du Règlement du personnel. Selon lui, étant donné qu'une conclusion définitive avait été établie concernant le harcèlement sexuel auquel le requérant s'était livré, la révocation était une mesure disciplinaire appropriée et proportionnée. Le Directeur général notifia également au requérant sa décision d'inscrire son nom et ses coordonnées dans la base de données

Clear Check de l'ONU. Le 10 décembre 2021, le requérant forma un recours pour demander l'annulation de la décision du 28 octobre 2021, le retrait de son nom de la base de données Clear Check, sa réintégration ou, à défaut, le paiement de trois années de traitements et prestations, l'octroi de 10 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort moral et de 20 000 dollars à titre de dépens.

Dans son rapport du 30 août 2022, le Comité d'appel mondial de l'OMS (GBA selon son sigle anglais) conclut que le caractère fautif des actes du requérant avait été établi au-delà de tout doute raisonnable, que la décision contestée était donc légale et qu'il n'y avait pas lieu d'autoriser une réintégration. Néanmoins, le GBA estima que le retard dans l'ouverture de l'enquête constituait un vice de procédure qui était contraire à la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS et un manquement au devoir de sollicitude de l'Organisation. Soulignant qu'il était incontestablement difficile de préparer une défense contre des allégations de faute datant de plus de deux ans, le GBA estima que ce retard avait causé au requérant un stress important qui justifiait une indemnisation. Il recommanda donc d'accueillir le recours en partie et d'octroyer à l'intéressé des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 6 000 dollars des États-Unis et des dépens à concurrence de 2 000 dollars.

Par une lettre du 12 avril 2023, le Directeur général informa le requérant qu'il avait décidé de rejeter le recours dans son intégralité. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner le retrait de son nom de la base de données Clear Check. Il demande également au Tribunal d'ordonner sa réintégration à l'OMS ou, à défaut, l'octroi d'au moins trois années de traitements et prestations, y compris les contributions à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Il réclame au moins 50 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort moral à raison du retard pris par l'OMS pour mener l'enquête et rendre la décision attaquée, de sa violation flagrante de son droit à être entendu et de l'atteinte à sa réputation. Il réclame également 30 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.

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

CONSIDÈRE:

1. Au moment des faits, le requérant était un fonctionnaire employé de longue date à l'OMS au titre d'un engagement de caractère continu. En avril 2020, il a pour la première fois été informé qu'il faisait l'objet d'une enquête concernant un incident qui se serait produit en avril 2017, trois ans auparavant, lors d'une mission d'action d'urgence. Selon l'OMS, le requérant avait commis des actes de harcèlement sexuel en ce qu'il avait empoigné une femme et l'avait entraînée dans sa chambre d'hôtel, contre son gré, alors qu'il était en mission. Par sa requête du 7 juillet 2023, il défère au Tribunal la décision du Directeur général du 12 avril 2023 de rejeter, dans son intégralité, son recours du 10 décembre 2021 contre la décision du 28 octobre 2021 de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi pour harcèlement sexuel.

2. Dans la décision attaquée, le Directeur général a approuvé la recommandation du GBA de rejeter le recours du requérant concernant le fond de l'affaire, au motif que les faits sur lesquels se fondait la décision de révocation avaient été établis au-delà de tout doute raisonnable et constituaient une faute, qu'aucun fait pertinent n'avait été omis et que le processus n'était pas entaché de parti pris.

Cependant, le Directeur général a rejeté la recommandation du GBA d'accueillir néanmoins le recours en partie, car le retard dans l'ouverture et la conduite de l'enquête constituait un vice de procédure qui justifiait l'octroi au requérant de dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 6 000 dollars des États-Unis, ainsi que le remboursement des dépens à concurrence de 2 000 dollars des États-Unis.

Dans leur décision et rapport respectifs, tant le Directeur général que le GBA se sont référés au précédent rapport d'enquête de l'IOS de l'OMS du 23 mars 2021 et au rapport ultérieur du Comité consultatif du 2 juillet 2021, qui avaient affirmé que le comportement du requérant

pouvait constituer, pour l'IOS, et constituait, pour le Comité consultatif, un harcèlement sexuel.

3. Devant le Tribunal, le requérant invoque essentiellement trois arguments. Premièrement, il soutient que le GBA et le Directeur général ont mal appréhendé leur rôle et n'ont pas effectué d'évaluation indépendante des faits. Deuxièmement, il affirme que la charge de la preuve applicable, à savoir au-delà de tout doute raisonnable, n'a pas été respectée, car le récit que la victime a fait du comportement allégué n'était pas plausible, le requérant a totalement nié le comportement allégué et aucune preuve d'aucune sorte n'a permis de corroborer les affirmations. Il ajoute que l'OMS n'a même pas cherché à examiner les éléments de preuve à décharge qu'il avait indiqués, ni au stade de l'enquête, ni dans le cadre de la procédure de recours interne. Troisièmement, il estime que le retard excessif dans la procédure a gravement compromis l'intégrité de l'enquête et porté atteinte à son droit à une procédure régulière.

4. S'agissant du rôle du Tribunal en matière de mesures disciplinaires, il convient de rappeler ce qu'il a déclaré dans le jugement 4362, au considérant 7, et réaffirmé dans les jugements 4942, au considérant 6, et 4749, au considérant 5:

«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 (voir, par exemple, le jugement 3863, au considérant 11). Une partie du rôle du Tribunal consiste à déterminer si le décideur a correctement appliqué le niveau de preuve au moment d'évaluer les éléments de preuve (voir le jugement 3863, au considérant 8).»

En outre, il y a lieu de rappeler que, dans le jugement 4579, au considérant 4, le Tribunal a souligné qu'«[il] ne mettra en cause les constatations d'un organe d'enquête qu'en cas d'erreur manifeste (voir les jugements 4444, au considérant 5, et 4065, au considérant 5)» (voir également les jugements 4770, au considérant 12, et 4745, au considérant 5).

5. S'agissant de la charge de la preuve applicable dans les procédures disciplinaires, le Tribunal rappelle que, dans le jugement 4749, au considérant 5, il a observé que «c'est à l'organisation qu'incombe la charge de prouver au-delà de tout doute raisonnable que le fonctionnaire visé est coupable des actes reprochés avant d'infliger une sanction disciplinaire». De plus, dans le jugement 4362 également, aux considérants 8 et 10, il a notamment déclaré ce qui suit:

«8. Le niveau de preuve "au-delà de tout doute raisonnable" n'est pas censé créer un obstacle insurmontable qui empêcherait les organisations de sanctionner un fonctionnaire à l'issue d'une procédure disciplinaire. Il ne devrait assurément pas avoir cet effet. Le Tribunal s'est prononcé à de nombreuses reprises sur ce qui est exigé. En réalité, ce niveau de preuve est à mettre en relation avec le fait qu'une procédure disciplinaire peut souvent avoir de graves conséquences pour le fonctionnaire concerné – y compris son licenciement – et peut également porter gravement atteinte à sa réputation et à sa carrière de fonctionnaire international. Dès lors, il y a lieu d'exiger de l'organisation qu'elle ait une forte conviction que la mesure disciplinaire soit justifiée parce que la faute a été prouvée. La probabilité qu'une faute ait été commise ne suffit pas et n'offre pas une protection adéquate aux fonctionnaires internationaux. Il n'est guère utile d'affirmer, en substance, que le niveau de preuve requis correspond à la norme "de droit pénal" appliquée dans certains systèmes juridiques nationaux, et que la norme "de droit civil" appliquée dans ces mêmes systèmes conviendrait mieux en ce qu'elle implique d'apprécier les preuves selon la prépondérance des probabilités. Le niveau de preuve «au-delà de tout doute raisonnable» qui découle de la jurisprudence du Tribunal, telle qu'elle a évolué au fil des décennies, répond à un objectif propre au droit de la fonction publique internationale.

[...]

10. [...] Le niveau de preuve "au-delà de tout doute raisonnable" concerne aussi bien l'établissement de faits précis que le degré global de conviction que les accusations portées contre le fonctionnaire ont été établies. En ce qui concerne la preuve de tout fait pertinent essentiel, la personne ou l'organe chargés d'apprécier les preuves et de prendre une décision au terme de la procédure disciplinaire doivent être convaincus au-delà de tout doute raisonnable qu'un fait particulier est avéré.»

6. Enfin, s'agissant des questions de harcèlement comme dans la présente affaire, il est de jurisprudence constante que la question de savoir si l'on se trouve en présence d'un cas de harcèlement se résout à

la lumière d'un examen rigoureux de toutes les circonstances objectives ayant entouré les actes dénoncés (voir, par exemple, les jugements 4961, au considérant 6, 4900, au considérant 18, 4471, au considérant 18, et 4241, au considérant 9).

7. S'agissant du premier moyen du requérant, le Tribunal constate que, dans son rapport, le GBA a notamment écrit ce qui suit:

«34. Le panel a pris note de la jurisprudence [du Tribunal] concernant le contrôle qu'il peut exercer sur les décisions disciplinaires, selon laquelle *“il [n']appartient pas [au Tribunal] de réévaluer les preuves dont dispose l'organe chargé d'enquêter qui, en sa qualité de première instance d'examen des faits, a eu l'avantage de rencontrer et d'entendre directement la plupart des personnes concernées, et d'évaluer la fiabilité de leurs déclarations. C'est pour cette raison qu'il y a lieu de faire preuve de la plus grande déférence à l'égard des conclusions d'un tel organe. Ainsi, dès lors qu'en l'espèce la Commission d'enquête a recueilli des éléments de preuve et a formulé des constatations de fait fondées sur son appréciation de ces éléments de preuve et sur l'application correcte des règles pertinentes et de la jurisprudence, le Tribunal n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste”* (jugement 3593, considérant 12; voir également le jugement 2295, au considérant 10).

35. Le panel a également pris note de la jurisprudence [du Tribunal] concernant la charge de la preuve selon laquelle *“c'est à l'organisation qu'incombe la charge de prouver, au-delà de tout doute raisonnable, avant d'imposer une mesure disciplinaire, que le requérant s'est rendu coupable des actes qui lui sont reprochés. Il est également établi que le Tribunal ne cherchera pas à déterminer si les parties se sont acquittées de la charge de la preuve; au lieu de cela, il étudiera les pièces du dossier pour déterminer si l'organe [compétent] aurait pu, au-delà de tout doute raisonnable, conclure à la culpabilité de l'intéressé”* (jugement 3882, considérant 14; voir également le jugement 3649, au considérant 14, et le jugement 2699, au considérant 9).

[...]

62. Le panel a rappelé sur ce point la jurisprudence [du Tribunal], selon laquelle il n'appartient pas au panel de réévaluer les preuves dont dispose l'organe chargé d'enquêter qui *“a eu l'avantage de rencontrer et d'entendre directement la plupart des personnes concernées, et d'évaluer la fiabilité de leurs déclarations. C'est pour cette raison qu'il y a lieu de faire preuve de la plus grande déférence à l'égard des conclusions d'un tel organe. Ainsi, dès lors [qu'un organe chargé d'enquêter] a recueilli des éléments de preuve et a formulé des constatations de fait fondées sur son appréciation*

de ces éléments de preuve et sur l'application correcte des règles pertinentes et de la jurisprudence, le Tribunal n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste" (jugement 4207, considérant 10).

63. Compte tenu de la jurisprudence et de l'examen des éléments de preuve, le panel est convaincu que, même si le signalement concernant le requérant avait été traité rapidement, l'Organisation ne serait pas parvenue à une conclusion différente.»* (En italiques dans l'original.)

8. Pourtant, sur ce point précis, le Tribunal a rappelé dans le jugement 5003, au considérant 5, à propos d'une question concernant également l'OMS, que le GBA s'était mépris sur son propre rôle en citant, comme il l'a fait en espèce, la jurisprudence susmentionnée du Tribunal concernant le rôle de celui-ci pour expliquer le rôle d'un organe interne s'agissant de l'analyse des éléments de preuve pertinents:

«Le GBA s'est quant à lui mépris sur son rôle lorsque, dans ses recommandations du 25 octobre 2021, il a refusé de réévaluer les preuves et d'examiner les faits. Il a déclaré:

“Conformément au [...] considérant 12 du jugement 3593, il n[']appartient pas [à un organe de recours] de réévaluer les preuves dont dispose l'organe chargé d'enquêter qui, en sa qualité de première instance d'examen des faits, a eu l'avantage de rencontrer et d'entendre directement la plupart des personnes concernées, et d'évaluer la fiabilité de leurs déclarations. Par déférence pour l'organe chargé d'enquêter, l'organe de recours ne devait intervenir qu'en cas d'erreur manifeste. Le panel était convaincu que dans son [r]apport, l'IOS examinait, pour chaque fait, tous les éléments de preuve reçus et collectés, y compris les réponses [du requérant] aux questions des enquêteurs. Le panel estimait qu'il eût pu paraître opportun que l'IOS effectue une visite sur place.”

La jurisprudence du Tribunal que cite le GBA concerne le rôle du Tribunal, et non le rôle des organes de recours interne. S'agissant du rôle des organes de recours interne, le Tribunal a, au contraire, toujours affirmé qu'un organe de recours avait tort d'invoquer la jurisprudence du Tribunal relative à son pouvoir de contrôle restreint pour définir sa propre compétence. Les organes de recours interne ne sont pas des juridictions administratives dont la tâche se limite, en principe, au contrôle de la légalité des décisions attaquées (voir, par exemple, les jugements 3161, considérant 5, et 3077, considérant 3). En effet, d'ordinaire, la tâche des organes de recours interne consiste à déterminer si la décision contestée est

* Traduction du greffe.

la bonne décision ou si, au vu du dossier, une autre décision aurait dû être prise (voir le jugement 3161, au considérant 6). Le pouvoir des organes de recours internes s'étend au réexamen complet des affaires qui leur sont soumises et ne fait pas l'objet des mêmes restrictions que celles qui peuvent s'appliquer au contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal de céans. Il n'en va différemment que si les textes régissant l'instance de recours prévoient de telles restrictions (voir le jugement 3318, au considérant 5). Les organes de recours interne jouent un rôle fondamental dans la résolution des litiges, eu égard tant aux garanties d'objectivité résultant de leur composition qu'à leur connaissance intime du fonctionnement de l'organisation et aux larges pouvoirs d'investigation qui leur sont attribués. Il leur revient notamment de collecter, au travers des auditions et des mesures d'instruction auxquelles ils sont amenés à procéder, les preuves et témoignages nécessaires à l'établissement des faits ainsi que les informations propres à permettre de porter une appréciation éclairée sur ces derniers (voir le jugement 3423, au considérant 12).»

Dans le jugement 5003, ces arguments ont été considérés comme suffisants pour entraîner l'annulation de la décision attaquée, que le Directeur général avait prise en se fondant sur le rapport du GBA.

9. Le Tribunal estime qu'il en va de même en l'espèce. Le GBA a commis une erreur de droit similaire et a analysé les éléments de preuve à charge et à décharge à la lumière de cette compréhension erronée de son rôle.

À cet égard, le Tribunal n'accepte pas l'argument de l'OMS selon lequel, en réalité, indépendamment des observations susmentionnées formulées dans le rapport du GBA concernant le contrôle qui peut être exercé sur les décisions disciplinaires, il n'en reste pas moins que ce dernier a analysé tous les faits et examiné la totalité des éléments de preuve réunis afin de s'assurer qu'ils étaient suffisants pour conclure au-delà de tout doute raisonnable que le requérant était coupable de harcèlement sexuel.

L'explication que l'OMS propose ainsi dans ses écritures contredit nettement la formulation précitée, qui apparaît à deux reprises dans le rapport du GBA, d'abord dans la section «Cadre réglementaire»^{*} qui précède son analyse des éléments de preuve collectés, puis à la toute fin

^{*} Traduction du greffe.

de la section «Enquête»*. Cette formulation dénote une approche erronée de l'examen des éléments de preuve pertinents et, selon le Tribunal, il ne fait aucun doute que cette approche a entaché la manière dont le GBA a choisi d'évaluer et d'examiner ces pièces.

Le premier moyen du requérant est donc fondé, ce qui justifie l'annulation de la décision attaquée qui approuvait le rapport du GBA.

10. Le deuxième moyen du requérant concerne la prétendue insuffisance des éléments de preuve sur lesquels l'OMS s'est fondée pour conclure que le harcèlement sexuel allégué avait été prouvé au-delà de tout doute raisonnable.

À cet égard, il souligne tout d'abord que, malgré les divergences entre les preuves fournies par lui-même et par la victime du harcèlement allégué sur certains aspects factuels essentiels, l'IOS n'avait pas interrogé cette personne une deuxième fois pour tenter de résoudre ces divergences, de déterminer la vérité et d'établir correctement les faits (voir par exemple, sur ce point, le jugement 4241, au considérant 12). Il ajoute qu'il était essentiel en l'espèce de procéder ainsi puisque, d'après les témoins interrogés par l'IOS après son premier entretien avec la victime présumée, celle-ci avait apparemment donné des versions différentes concernant, en particulier, la question de savoir si le requérant et elle avaient dîné ensemble à l'extérieur de leur hôtel ou participé à une réception à leur hôtel avant l'incident litigieux, si celui-ci s'était produit après un dîner ou après un verre, s'il s'était déroulé dans sa chambre à lui ou à elle, et si elle avait été entraînée ou poussée.

Deuxièmement, le requérant soutient que, bien qu'il ait catégoriquement nié les faits allégués et signalé les nombreux problèmes lors de son entretien et par la suite, ni l'IOS, ni le Comité consultatif, ni le GBA, ni le Directeur général n'avaient mené la moindre enquête pour tenter au moins de trouver d'autres témoins qui, présents au moment des faits, auraient pu fournir des éléments de preuve pertinents qui auraient pesé sur l'issue de l'affaire, comme la collègue qui, selon la victime présumée, l'aurait accompagnée avec le

* Traduction du greffe.

requérant à l'hôtel avant l'incident, les agents de sécurité ou les réceptionnistes de l'hôtel qui auraient pu se souvenir de l'incident, d'autres membres du personnel de l'hôtel ou fonctionnaires internationaux qui y séjournaient à ce moment-là. De même, il affirme que l'IOS n'a pas tenté d'obtenir des preuves matérielles pertinentes, telles que les images et enregistrements de sécurité effectués dans le hall de l'hôtel le jour de l'incident.

11. Si le Tribunal n'a pas pour rôle de réévaluer les éléments de preuve, il peut néanmoins déterminer si, lors d'une enquête sur un comportement ayant donné lieu à une procédure disciplinaire, les organes d'enquête ont commis une erreur manifeste. À cet égard, dans le jugement 5003, au considérant 5, le Tribunal a relevé qu'«[a]vant d'engager une procédure disciplinaire, l'enquêteur a le devoir de s'enquérir de tous les faits pertinents et le doute doit profiter à la personne accusée (voir, par exemple, les jugements 4697, au considérant 22, 4491, au considérant 19, et 4011, au considérant 9). Ainsi, l'enquêteur doit évaluer non seulement les éléments de preuve à charge, mais également les éléments de preuve à décharge (voir les jugements 4456, aux considérants 9 et 17, et 4362, au considérant 12), et, avant cela, il doit permettre à la personne accusée de fournir des éléments de preuve à décharge.»

12. Le Tribunal reconnaît que, dans les affaires de harcèlement sexuel, le simple fait qu'aucun témoin indépendant n'ait été présent au moment des faits n'est pas rare et ne compromet pas, en soi, la crédibilité du récit de la victime présumée. Il n'en demeure pas moins qu'en l'espèce les questions que le requérant a soulevées allaient bien au-delà et ne se limitaient pas au simple signalement de divergences dans les récits fournis.

D'une part, le requérant a signalé des incohérences précises dans les souvenirs des témoins, dans un contexte où la victime présumée n'avait pas su indiquer la date exacte où l'incident se serait produit et où tous les entretiens avaient été menés plus de deux ans après l'incident présumé qu'il niait catégoriquement. D'autre part, le requérant a indiqué des témoins précis qu'il conviendrait d'identifier et de contacter, ainsi

que des éléments de preuve matériels qu'il conviendrait au moins d'examiner.

13. Le Tribunal juge inacceptable que l'IOS n'ait pris aucune mesure pour tenter d'identifier la collègue qui, selon la victime, l'avait accompagnée avec le requérant à l'hôtel, ou de vérifier s'il existait une liste des personnes qui étaient présentes en avril 2017 dans cet hôtel de 20 chambres seulement, comme un agent de sécurité, un réceptionniste ou d'autres membres du personnel qui auraient pu fournir de précieuses informations sur l'incident signalé par la victime présumée. Il s'agissait là de mesures simples et élémentaires que tout organe d'enquête sérieux devait prendre pour mener une enquête rigoureuse et complète sur les faits.

Même dans l'hypothèse où ces enquêtes supplémentaires n'auraient rien donné, le fait que l'IOS n'ait pas enquêté dans la direction susmentionnée était clairement insuffisant. Étant donné que l'IOS n'a même pas tenté de le faire, le Tribunal estime qu'il a commis une erreur manifeste qui a irrévocablement entaché la légitimité et l'exhaustivité de son enquête, au préjudice évident du requérant.

Au vu de cette erreur manifeste, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir s'il y avait lieu de mener un deuxième entretien avec la victime présumée.

14. Dans ses écritures, l'OMS a affirmé que l'IOS avait exploré toutes les pistes raisonnables compte tenu des difficultés liées à l'ouverture tardive de l'enquête. Elle a souligné en particulier que l'IOS n'était pas obligé de mener «des prospections à l'aveugle sur une base fantaisiste ou conjecturale»*.

Toutefois, ce n'était de toute évidence pas le cas en l'espèce. Les enquêtes supplémentaires que le requérant a indiquées et que l'IOS n'a pas menées étaient loin d'être des «prospections à l'aveugle»*. Il s'agissait au contraire de vérifications essentielles concernant des preuves matérielles, des témoins et des faits précis et, face aux incohérences

* Traduction du greffe.

entre les souvenirs que les personnes impliquées avaient de l'incident présumé, un enquêteur raisonnable aurait effectivement mené ces enquêtes pour déterminer la vérité. Une telle mesure était d'autant plus nécessaire dans un contexte où, comme en l'espèce, l'enquête avait été ouverte non pas en raison du dépôt d'une plainte par la victime présumée, mais à la suite de la décision de l'Organisation d'enquêter de sa propre initiative, conformément au paragraphe 7.13 de la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS.

15. Le Tribunal n'accepte pas la suggestion de l'OMS selon laquelle il suffit de relever que le requérant n'a pas été empêché de fournir des éléments de preuve à décharge au cours de l'enquête ou d'exercer son droit d'être entendu.

Sur ce point, l'argument de l'OMS selon lequel l'enquêteur a informé le requérant, avant son entretien et une nouvelle fois à la fin de celui-ci, qu'il pouvait soumettre d'autres informations ou éléments de preuve et que ces pièces seraient dûment prises en compte, est sans pertinence et tout à fait insuffisant. En effet, le fait de suggérer que le requérant aurait pu fournir des éléments de preuve à décharge dénote une méconnaissance de la charge de la preuve applicable dans les procédures disciplinaires, car cela reviendrait indirectement à faire reposer sur lui la charge de prouver son innocence. Dans les procédures disciplinaires, la charge de prouver la faute au-delà de tout doute raisonnable incombe toujours à l'organisation internationale et jamais, à aucun stade de la procédure, à un requérant.

En d'autres termes, le requérant n'avait aucune obligation de fournir des éléments de preuve à décharge. Il incombait plutôt à l'OMS d'établir qu'elle avait mené une enquête rigoureuse et complète, sans négliger aucune piste.

16. De même, le fait que le requérant ait soumis des éléments de preuve supplémentaires à l'issue de son entretien, y compris des attestations relatives à son comportement professionnel lors de la mission, à ses longues années de service ayant donné satisfaction et aux fonctions qu'il avait exercées auparavant, qui ont été pris en compte

dans l'enquête, n'atténue en rien les conséquences de l'absence des enquêtes supplémentaires que les questions soulevées par le requérant nécessitaient impérativement.

Le deuxième moyen du requérant est donc également fondé.

17. Dans son troisième moyen, le requérant prétend que le délai déraisonnable et excessif qui a précédé l'ouverture de la procédure d'enquête a porté atteinte à son droit à une procédure régulière.

En l'espèce, le dossier indique que l'incident allégué a été signalé à l'IOS plus de 12 mois après qu'il se serait produit, l'enquête de l'IOS a été lancée plus de 24 mois après l'incident, le requérant a été informé pour la première fois de la situation et interrogé 36 mois après l'incident et le rapport de l'IOS a été achevé près de 48 mois après le moment où l'incident se serait produit.

18. S'agissant de la chronologie de l'enquête, le Comité consultatif a exprimé de vives inquiétudes concernant le temps écoulé entre le signalement des faits à l'IOS le 7 mai 2018, l'ouverture de l'enquête de l'IOS en mai 2019 et l'établissement de son rapport en mars 2021. Le Comité consultatif a fait observer qu'une politique de «tolérance zéro»* nécessitait un mécanisme totalement efficace et fonctionnel et a estimé qu'il convenait de traiter les affaires de harcèlement sexuel dans un délai maximal de 6 à 12 mois.

Le Comité consultatif a également estimé que le retard dans l'ouverture de l'enquête constituait un vice de procédure. Il a reconnu qu'un retard aussi important rendait l'établissement des faits plus difficile. Même si, selon lui, ce retard n'était pas suffisamment grave pour entraîner l'annulation de la décision contestée, il a estimé qu'il était néanmoins contraire à la Politique de prévention du harcèlement à l'OMS, qui prévoyait que l'Organisation devait agir dès que possible, et constituait un manquement au devoir de sollicitude de l'OMS. Le Comité consultatif a constaté que ce vice de procédure devait

* Traduction du greffe.

effectivement avoir causé au requérant un grand désarroi pour lequel il devait recevoir une compensation.

Le Directeur général a néanmoins décidé de rejeter le recours dans son intégralité ainsi que toutes les demandes de réparation, en se fondant sur les constatations et les conclusions du GBA, notamment le fait que le retard dans l'ouverture de l'enquête ne fragilisait pas la prise de décision, et en ayant à l'esprit l'engagement de l'OMS à appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard du harcèlement sexuel. Le chef exécutif de l'Organisation n'a toutefois pas précisé les raisons pour lesquelles il estimait, contrairement à la conclusion du GBA et à l'allusion du Comité consultatif, que l'OMC n'avait pas manqué à son devoir de sollicitude, ni expliqué pourquoi le requérant n'avait droit à aucune compensation à cet égard.

19. Le Tribunal considère qu'en l'espèce l'OMS a manifestement mis un temps excessif et déraisonnable à ouvrir, à mener et à conclure l'enquête, en violation de ses propres exigences réglementaires et au mépris de son devoir général de ne pas causer à son personnel un préjudice inutile.

Ce retard excessif était bien plus qu'un simple vice de procédure dans les circonstances de l'espèce. Il a porté atteinte au droit du requérant de répondre en détail et de se défendre, et a compromis l'intégrité de l'enquête. En raison de ce retard, la collecte de la plupart des éléments de preuve s'est avérée difficile et le dossier indique que l'IOS a même envisagé d'y renoncer. Lorsque le requérant a été informé de l'enquête, près de trois ans après l'incident allégué, il était trop tard pour qu'il trouve des éléments de preuve supplémentaires ou identifie d'autres témoins potentiels. Cela a abouti au non-respect du droit du requérant à une procédure régulière.

Le troisième moyen du requérant est également fondé.

20. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée du Directeur général du 12 avril 2023 et sa décision antérieure du 28 octobre 2021, fondées respectivement sur un rapport du GBA et sur un rapport de l'IOS tous deux entachés de graves irrégularités, doivent

être annulées. Par conséquent, le nom du requérant doit être retiré de la base de données Clear Check de l'ONU.

Normalement, l'affaire devrait être renvoyée à l'OMS afin que l'IOS achève dûment son enquête et que le GBA tranche ensuite la question sur la base d'un examen complet des faits. Toutefois, compte tenu du temps écoulé, il n'est pas réaliste de penser que ces démarches puissent se faire efficacement. Cette impossibilité ne devrait cependant pas porter préjudice au requérant. Tout doute raisonnable à ce sujet devrait au contraire lui profiter.

21. Le requérant demande sa réintégration ou, à défaut, l'octroi d'au moins trois années de traitements et prestations. En principe, un fonctionnaire titulaire d'un engagement de caractère continu dont le renvoi pour motif disciplinaire est annulé a droit à une telle réintégration. Toutefois, le Tribunal peut refuser de l'ordonner si elle n'est plus possible ou si elle est inopportune. Selon la jurisprudence du Tribunal, une réintégration s'avère inopportune dès lors que l'employeur est susceptible de ne plus avoir confiance en son employé (voir, par exemple, le jugement 4310, au considérant 13).

Il ne fait guère de doute qu'en l'espèce, compte tenu du caractère très sensible de la question en jeu, la relation entre le requérant et l'OMS est brisée et il ne serait pas souhaitable d'ordonner la réintégration de l'intéressé (voir, par exemple, les jugements 4674, au considérant 23, 4456, au considérant 18, 4310, au considérant 13, et 3364, au considérant 27).

Dans ces conditions, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste réparation du tort matériel subi par le requérant en attribuant à ce dernier une somme équivalant à une année de rémunération, qui sera calculée sur la base du dernier traitement net et des indemnités de toute nature que l'intéressé percevait lors de son départ de l'Organisation, sans qu'il y ait lieu d'en déduire les éventuels gains professionnels dont il aurait bénéficié depuis lors. Comme cette somme forfaitaire doit être considérée comme une indemnisation de la totalité du tort matériel subi par le requérant, il n'est pas nécessaire d'envisager d'y ajouter le

montant des cotisations de retraite correspondant à la rémunération en question ou de verser des intérêts de retard.

22. S'agissant des dommages-intérêts pour tort moral, le requérant réclame une indemnisation d'au moins 50 000 dollars des États-Unis pour le retard dans l'enquête, la violation flagrante de son droit d'être entendu, le caractère tardif de la décision attaquée et l'atteinte à sa réputation. En l'espèce, étant donné que le tort moral occasionné par un licenciement abusif pour harcèlement sexuel est clair, tout comme le manquement de l'Organisation à son devoir de sollicitude, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste réparation du tort moral du requérant en ordonnant à l'OMS de lui verser une compensation d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis.

23. En ce qui concerne les dépens, le Tribunal estime que la somme à laquelle le requérant peut prétendre doit être fixée à 10 000 dollars des États-Unis.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du Directeur général du 12 avril 2023 et sa décision antérieure du 28 octobre 2021 sont annulées.
2. L'OMS retirera le nom du requérant de la base de données Clear Check de l'Organisation des Nations Unies.
3. L'OMS versera au requérant des dommages-intérêts pour tort matériel, comme indiqué au considérant 21 du présent jugement.
4. Elle versera également au requérant des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis.
5. Elle lui versera également la somme de 10 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
6. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 19 mai 2025, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, M. Clément Gascon, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, René M. Vargas M., Greffier.

Prononcé le 3 juillet 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE CLEMENT GASCON ROSANNA DE NICTOLIS

RENE M. VARGAS M.