

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**115<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 3200**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M<sup>me</sup> A. A. le 25 février 2011, la réponse de la FAO du 10 juin, régularisée le 23 juin, la réplique de la requérante du 15 juillet et la duplique de l'Organisation du 27 octobre 2011;

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 et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante érythréenne née en 1958, est entrée en 1989 au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, au titre d'un contrat de durée déterminée au grade G-2, à Rome (Italie). Après plusieurs promotions, elle atteint en 2003 le grade P-3 et fut réaffectée en 2004 au Bureau de pays du PAM pour la Somalie en qualité de fonctionnaire chargée des finances, au même grade.

En février 2007, M<sup>me</sup> A, une ancienne fonctionnaire, saisit le Bureau des inspections et des enquêtes d'une plainte pour harcèlement, alléguant que la requérante, qui avait été sa supérieure hiérarchique pendant sa période d'emploi au PAM, l'avait harcelée et intimidée et que cette situation avait abouti à la résiliation de son contrat avant la date d'expiration de celui-ci. Le 14 mai 2008, après avoir mené une enquête, le Bureau des inspections et des enquêtes soumit à la directrice de la Division des ressources humaines un rapport dans lequel il concluait que la requérante avait harcelé M<sup>me</sup> A. et d'autres fonctionnaires et qu'en prenant des mesures pour faire résilier le contrat de cette dernière la requérante avait commis un abus de pouvoir. Il recommandait qu'une mesure administrative ou disciplinaire soit prise contre celle-ci au motif qu'elle avait, par ses actes, enfreint la politique du PAM en matière de prévention du harcèlement.

Par un mémorandum daté du 25 août 2008, auquel une copie du rapport du Bureau des inspections et des enquêtes était joint, la directrice de la Division des ressources humaines informa la requérante qu'elle était accusée d'inconduite. L'intéressée était priée de répondre par écrit aux conclusions figurant dans le rapport et aux accusations formulées dans le mémorandum. La directrice expliquait qu'après réception de sa réponse il serait décidé s'il y avait lieu de lui infliger une sanction disciplinaire.

Dans une réponse détaillée en date du 22 septembre, la requérante nia les accusations et affirma que l'enquête et le rapport du Bureau des inspections et des enquêtes étaient viciés. Par mémorandum du 26 janvier 2009, la directrice de la Division des ressources humaines l'informa que, suite à l'examen de ses observations et des preuves disponibles, l'administration avait décidé de lui appliquer la mesure disciplinaire de rétrogradation au grade P-2, sans possibilité de promotion pendant au moins une année. La requérante fut ensuite rétrogradée de P-3 à P-2 avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2009.

Le 23 avril 2009, elle forma un recours auprès de la directrice exécutive du PAM pour contester la décision de rétrogradation. Elle affirmait entre autres qu'elle avait été accusée à tort, qu'elle n'avait

pas eu droit à une procédure régulière et que la sanction était disproportionnée. Elle appelait l'attention sur le retard pris dans la procédure interne, qui, disait-elle, s'était traduit par un «gel» de sa carrière pendant deux ans. Elle demandait l'annulation de la décision, des dommages-intérêts pour la perte de chances subie, ainsi que les dépens. Par lettre du 16 juin, la directrice exécutive informa la requérante que ses demandes étaient rejetées car elle estimait que la décision était appropriée et proportionnée et qu'elle avait été prise conformément aux dispositions statutaires applicables. Le 25 août 2009, la requérante saisit le Comité de recours de la FAO. Dans le cadre de la procédure de recours interne, elle réitéra ses affirmations antérieures et alléguait que le chef du Bureau des inspections et des enquêtes, M. A., qui avait signé le rapport de cet organe mais était également son supérieur hiérarchique de deuxième niveau, se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts. En effet, il avait notifié la décision de rétrogradation à la requérante puis avait été chargé de la mettre en œuvre en sa qualité de directeur régional adjoint après sa mutation au Bureau de pays pour le Soudan. La requérante maintint ses demandes de réparation et réclama des dommages-intérêts supplémentaires pour le préjudice psychologique et émotionnel qu'elle avait subi en raison du retard pris dans la procédure interne et de la divulgation de renseignements confidentiels au cours de l'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes.

Dans son rapport en date du 17 mars 2010, le Comité de recours conclut que le retard pris dans l'examen de la question était difficilement justifiable et qu'il avait eu des conséquences personnelles et professionnelles pour la requérante. En outre, l'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes était entachée de vices de procédure et de parti pris. Le Comité estimait qu'il ne pouvait pas formellement examiner le moyen fondé sur le conflit d'intérêts parce que ce moyen n'avait pas été invoqué par la requérante dans ses écritures du 25 août 2009, mais il considérait néanmoins que le double rôle joué par M. A. constituait un conflit d'intérêts. Il recommandait l'annulation de la décision de rétrogradation avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars 2009, le paiement à la requérante du rattrapage de traitement et d'indemnités qui lui était dû et le retrait de son dossier personnel de la plainte pour

harcèlement et des documents s'y rapportant. Il rejetait ses autres demandes.

Par une lettre du Directeur général de la FAO en date du 15 décembre 2010, la requérante fut informée qu'après un examen minutieux du dossier le Directeur général avait estimé que les conclusions et recommandations du Comité de recours au sujet des questions de procédure et de l'enquête menée par le Bureau des inspections et des enquêtes n'étaient pas justifiées. De plus, le Comité, lorsqu'il avait étudié la manière dont l'enquête avait été conduite, avait commis une erreur en prenant en considération des points que la requérante n'avait pas soulevés dans son recours et en formulant des recommandations à leur sujet. Le Directeur général avait par conséquent décidé de ne pas accepter les recommandations du Comité préconisant l'annulation de la sanction disciplinaire de rétrogradation et le retrait des documents litigieux du dossier personnel de l'intéressée. Le recours de la requérante était rejeté pour défaut de fondement; ses demandes de réparation étaient également rejetées. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante fait valoir que, dans la mesure où son moyen fondé sur le conflit d'intérêts a été invoqué dans les délais au cours de la procédure de recours interne et où l'Organisation a eu la possibilité d'y répondre, il est recevable. C'est à juste titre, affirme-t-elle en outre, que le Tribunal est saisi de toutes les conclusions du Comité de recours concernant les vices de procédure qui entachent l'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes et de ses demandes de dommages-intérêts correspondantes.

Sur le fond, la requérante continue de rejeter les accusations de harcèlement et d'abus de pouvoir et renvoie aux écritures du recours qu'elle a formé à ce sujet devant la Directrice exécutive du PAM. Elle soutient que le Bureau des inspections et des enquêtes a enfreint le paragraphe 5.2 de son propre manuel d'assurance-qualité, qui établit les procédures à suivre pour les enquêtes. En particulier, les enquêteurs ne l'ont pas informée des accusations portées contre elle ni de l'identité de son accusateur avant de l'entendre, ils ne l'ont pas informée de son droit de désigner des témoins et ils ont fait preuve de

partialité lorsqu'ils ont interrogé les divers témoins retenus. Le parti pris éventuel des témoins n'a pas été évalué et on ne lui a pas donné la possibilité de se confronter aux personnes qui avaient témoigné contre elle. En outre, c'est plus d'une année après avoir été entendue — c'est-à-dire après avoir reçu le rapport du Bureau des inspections et des enquêtes — qu'elle a finalement été autorisée à soumettre les noms d'autres témoins potentiels, dont aucun n'a été interrogé.

La requérante soutient que l'administration a pris un retard excessif dans le traitement de l'allégation de harcèlement, ce qui a affecté sa capacité à présenter sa défense. M<sup>me</sup> A. a déposé sa plainte en février 2007, mais il a fallu cinq mois au Bureau des inspections et des enquêtes pour commencer son enquête, et encore dix mois pour remettre son rapport. Par ailleurs, la requérante a été avertie de la mesure disciplinaire envisagée par une lettre du 25 août 2008, a reçu confirmation de sa rétrogradation dans une lettre du 26 janvier 2009, a été rétrogradée avec effet au 1<sup>er</sup> mars et n'a été affectée à un autre poste, au grade P-2, qu'à partir d'août 2009. Elle déclare qu'au cours de cette période elle a perdu deux opportunités différentes d'être mutée à un poste de grade P-4, qu'une recommandation de 2007 préconisant sa promotion au grade P-4 n'a pas été approuvée et qu'une proposition de promotion en 2009 a été abandonnée. Tout cela lui a causé de l'anxiété et a porté préjudice à sa carrière. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, la requérante affirme que la procédure de recours interne a également pris un retard excessif, du fait notamment que près de sept mois se sont écoulés entre le rapport du Comité de recours au Directeur général et la décision prise par ce dernier sur son cas. Elle qualifie d'«inexcusable» le fait que l'administration ait mis si longtemps à boucler l'enquête et la procédure de recours.

La requérante fait observer qu'à cause de sa rétrogradation elle n'a pas eu droit à une promotion avant le 1<sup>er</sup> mars 2010, date à laquelle elle fut promue au grade P-3 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de cette même année. Elle affirme que, compte tenu des chances de promotion que lui a fait perdre le retard pris par l'administration dans le traitement de son dossier, elle a droit, au cas où le Tribunal annulerait la décision

de rétrogradation, à une promotion au grade P-4 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

En ce qui concerne son moyen fondé sur un conflit d'intérêts, la requérante maintient que M. A. et elle ont été placés dans une situation délicate suite à sa rétrogradation : en effet, M. A. était chargé de communiquer et de mettre en œuvre la décision, et sa solution immédiate a consisté à réduire le volume de travail confié à la requérante. Il lui a fallu près de six mois pour l'affecter à un autre poste P-3 au grade P-2. L'intéressée renvoie à cet égard aux conclusions du Comité de recours.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à la FAO de rapporter la décision de rétrogradation et de lui verser la différence avec le traitement et les indemnités qu'elle aurait perçus au grade P-3. Elle demande une promotion au grade P-4 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le paiement de la différence avec le traitement et les indemnités qu'elle aurait perçus à ce grade à compter de cette date. Elle réclame 50 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral pour le retard pris dans l'enquête interne et la procédure de recours, ainsi que 10 000 euros à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal de céans et la procédure de recours interne.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient que les conclusions de la requérante concernant le conflit d'intérêts, les conclusions du Comité de recours relatives aux vices de procédure entachant l'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes, et la demande de l'intéressée en vue de sa promotion au grade P-4 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 sont toutes irrecevables pour défaut d'épuisement des moyens de recours interne.

Sur le fond, l'Organisation estime que la sanction disciplinaire de rétrogradation était légale. La décision était fondée sur un examen minutieux des preuves, y compris celles fournies par la requérante, et c'est à juste titre qu'il a été conclu que les actes de l'intéressée étaient constitutifs de harcèlement et enfreignaient la politique du PAM en matière de prévention du harcèlement, l'article 301.1.1 du Statut du

personnel de la FAO et les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux.

La FAO affirme que les droits de la requérante à une procédure régulière ont été respectés. Pendant l'enquête, l'intéressée a été informée des allégations formulées contre elle et de l'identité de son accusatrice. Elle a été invitée à nommer des témoins aussi bien pendant l'enquête que pendant la procédure disciplinaire, mais elle ne l'a pas fait et ses allégations concernant le parti pris et le manque de crédibilité des témoins qui ont été interrogés sont dénuées de fondement. De même, elle a eu la possibilité de contester pendant son propre interrogatoire les preuves avancées contre elle, à la suite de quoi elle a reçu un procès-verbal de cet interrogatoire et a pu formuler des observations et apporter des corrections. En ce qui concerne les allégations de la requérante relatives à la conduite de l'enquête, la défenderesse affirme que, contrairement à la conclusion du Comité de recours, l'intéressée était présumée innocente et les questions posées par les enquêteurs étaient appropriées et dénuées de parti pris. Se référant au jugement 2771, l'Organisation fait observer que, dans une affaire précédente, le Tribunal a estimé que la procédure d'enquête établie dans le manuel d'assurance-qualité du Bureau des inspections et des enquêtes était valide; la défenderesse affirme que, selon les règles clarifiées dans le jugement en question, la requérante a manifestement bénéficié des garanties d'une procédure régulière.

La FAO soutient que l'enquête, la procédure disciplinaire et la procédure de recours interne ont été achevées dans un délai raisonnable. Les règles applicables ne précisant pas la durée maximale de traitement d'un cas tel que celui de la requérante, l'Organisation avait l'obligation, dont elle s'est acquittée, d'examiner la plainte pour harcèlement de manière prompte et approfondie et de mener rapidement à son terme la procédure disciplinaire.

L'Organisation rejette les allégations de conflit d'intérêts formulées par la requérante. Elle déclare que M. A. a signé le rapport du Bureau des inspections et des enquêtes en sa qualité de chef de cet organe. Il a ensuite été muté au Bureau de pays du PAM pour le Soudan en qualité de directeur régional adjoint, devenant alors le

supérieur hiérarchique de deuxième niveau de la requérante. C'est en cette qualité qu'il a informé l'intéressée de la sanction disciplinaire qui lui était infligée, mais ce n'est pas lui qui a pris cette décision, et il n'a pas non plus participé au processus ayant abouti à celle-ci. De surcroît, M. A. n'était pas responsable de la décision de muter la requérante à un poste P-3 au grade P-2.

D. Dans sa réplique, la requérante réitère son argumentation quant au fond. Elle affirme que son moyen fondé sur le conflit d'intérêts et les conclusions du Comité de recours au sujet de la conduite de l'enquête sont recevables. En outre, sa demande de promotion au grade P-4 n'est pas une «nouvelle conclusion» comme le prétend la défenderesse, mais plutôt une demande de réparation analogue à une demande de rattrapage d'augmentations annuelles lorsque le traitement et les indemnités d'un requérant sont rétablis par ordonnance du Tribunal. Par ailleurs, invoquant la jurisprudence, elle demande au Tribunal de conclure que les accusations formulées contre elle n'ont pas été prouvées au-delà de tout doute raisonnable.

E. Dans sa duplique, la FAO maintient sa position.

#### CONSIDÈRE :

1. La requérante a été rétrogradée de P-3 à P-2 au motif qu'elle avait harcelé et intimidé M<sup>me</sup> A., une fonctionnaire dont elle était la supérieure hiérarchique. La décision fut prise par le PAM suite à un rapport d'enquête sur les faits. La requérante forma un recours contre cette décision le 25 août 2009 auprès du Comité de recours de la FAO. Dans son rapport du 17 mai 2010, le Comité conclut qu'il était difficile de justifier le retard pris dans le traitement de l'affaire, que la procédure d'enquête était viciée et que l'enquête n'avait pas été dénuée de parti pris. Il déclarait en outre ne pas être en mesure d'examiner la question du conflit d'intérêts parce que la requérante ne l'avait pas invoquée dans son recours. Le Comité recommandait que la sanction disciplinaire de rétrogradation soit annulée avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup>



mars 2009 et que la requérante perçoive la différence de traitement et d'indemnités qui lui était due en raison de cette annulation. Il recommandait également que la plainte pour harcèlement déposée par M<sup>me</sup> A. et toute la documentation s'y rapportant soient retirées du dossier personnel de la requérante, et il rejetait ses autres demandes.

Le Comité recommandait par ailleurs que l'Organisation veille particulièrement à l'avenir à éviter «des situations analogues où un enquêteur devient par la suite supérieur hiérarchique, ce qui crée des conflits d'intérêts», que «les enquêteurs du Bureau des inspections et des enquêtes incluent dans le rapport d'enquête une confirmation écrite selon laquelle le fonctionnaire visé par l'enquête a été informé verbalement (et/ou par écrit) de son droit de proposer des noms de témoins afin qu'il soit établi de manière incontestable que les procédures appropriées ont été suivies à cet égard», et que le PAM «envisage de modifier le format de sa réponse aux recourants» pour suivre de plus près celui qui est d'usage à la FAO, où «le Directeur général adresse à l'auteur d'un recours une lettre de réponse détaillée».

2. Par lettre du 15 décembre 2010, la requérante fut informée que le Directeur général avait décidé de rejeter son recours pour défaut de fondement, ainsi que ses demandes de réparation. L'intéressée conteste cette décision à plusieurs titres. Premièrement, elle allègue que le retard pris dans le traitement de son cas n'était pas justifié. Deuxièmement, la procédure d'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes était viciée et la requérante n'a pas bénéficié des garanties d'une procédure régulière. Troisièmement, l'enquête était entachée de parti pris. Quatrièmement, il y avait conflit d'intérêts en ce que l'ancien chef du Bureau des inspections et des enquêtes, suite à sa mutation, était devenu le supérieur hiérarchique de deuxième niveau de la requérante et avait été, en cette capacité, chargé de l'informer de sa rétrogradation, puis d'exécuter cette rétrogradation en réaffectant l'intéressée à un poste de grade inférieur.

3. Les conclusions soumises au Tribunal par la requérante sont exposées sous B ci-dessus.

4. L'intéressée estime qu'un retard excessif a été pris dans le traitement de toute l'affaire, et en particulier de son recours interne. Elle soutient que ce retard inexcusable lui a causé de l'anxiété et a porté préjudice à sa carrière, ce pour quoi elle demande réparation.

5. Le Tribunal fait observer que la plainte de M<sup>me</sup> A., qui accuse la requérante de harcèlement et d'intimidation, a été formée auprès du Bureau des inspections et des enquêtes le 11 février 2007. Le Bureau a procédé à des entretiens en juillet 2007 et il a remis son rapport à la directrice de la Division des ressources humaines le 14 mai 2008. Dans ce rapport, il concluait que d'abondants témoignages montraient que la requérante avait harcelé M<sup>me</sup> A. et d'autres fonctionnaires et créé un climat de travail hostile, et que la requérante avait outrepassé ses pouvoirs lorsqu'elle avait pris des mesures pour faire résilier le contrat de M<sup>me</sup> A., en représailles parce que celle-ci avait engagé les mécanismes mis à la disposition des fonctionnaires pour régler ses soucis liés au traitement que lui infligeait la requérante. Le Bureau recommandait qu'une sanction administrative ou disciplinaire soit prise contre cette dernière pour infraction à la politique du PAM en matière de prévention du harcèlement. La requérante a été avertie de la sanction disciplinaire envisagée par une notification — en date du 25 août 2008 — à laquelle elle a répondu avant la fin du mois. Elle a reçu ultérieurement de la directrice de la Division des ressources humaines un mémorandum détaillé de dix pages daté du 26 janvier 2009 et intitulé «Application définitive d'une mesure disciplinaire de rétrogradation en lien avec les allégations d'inconduite», l'informant que les accusations avaient été confirmées et que la rétrogradation disciplinaire proposée (au grade P-2 sans possibilité de promotion pendant au moins un an) serait appliquée. Elle a été rétrogradée de P-3 à P-2 avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2009. La requérante a contesté cette décision le 23 avril 2009 et la Directrice exécutive du PAM a rejeté ses demandes le 16 juin 2009. Le 25 août 2009, la requérante a saisi le Comité de recours de la FAO. Le 17 mai 2010, celui-ci a fait parvenir son rapport au Directeur général, lequel a rejeté le recours par lettre du 15 décembre 2010.

6. Même si le dossier était complexe et détaillé et la question délicate, le temps mis pour mener la procédure à terme était effectivement excessif. Le Tribunal note en particulier qu'il a fallu six mois au Bureau des inspections et des enquêtes pour achever l'enquête après les entretiens et qu'il en a fallu sept au Directeur général pour rejeter le recours après réception du rapport du Comité de recours. La durée totale de la procédure ne saurait par conséquent être considérée comme raisonnable, et surtout les deux intervalles de temps susmentionnés ont été excessifs. Il faut en conclure que l'Organisation n'a pas respecté l'exigence de célérité de la procédure et a manqué à son obligation de sollicitude envers l'intéressée.

7. La requérante affirme que la procédure d'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes était viciée à de nombreux égards. Elle soutient que les enquêteurs ne l'ont pas informée de l'accusation ni de l'identité de son accusateur avant de l'interroger, en violation du paragraphe 5.2 du manuel d'assurance-qualité de cet organe. De plus, les enquêteurs ne l'ont pas informée de son droit de nommer des témoins; selon elle, l'interrogatoire des témoins a été partial et l'enquête entachée de parti pris.

Il y a désaccord sur la question de savoir si la requérante a été ou non informée, au stade de l'enquête, des accusations portées et de l'identité de la ou des personnes qui l'accusaient. L'intéressée soutient qu'on ne lui en a rien dit. La FAO déclare que celle-ci a été informée des accusations et, indirectement, de l'identité de ses accusateurs. La défenderesse se fonde sur le rapport du Bureau des inspections et des enquêtes, selon lequel «[l]e 23 juillet 2007, le Bureau des inspections et des enquêtes a informé [la requérante] des allégations qui avaient été formulées contre elle et a mené un entretien». Ceci contraste avec un passage antérieur du rapport qui figure à la rubrique «Méthodologie» : «Compte tenu de ce qui précède [la plainte écrite, les auditions de vingt-quatre fonctionnaires et l'examen des documents], le Bureau des inspections et des enquêtes a informé [la requérante] que des allégations avaient été formulées contre elle et il a mené plusieurs entretiens avec l'intéressée à ce sujet.»

8. Le paragraphe 5.2 du manuel d'assurance-qualité du Bureau des inspections et des enquêtes dispose ce qui suit :

«L'enquête doit suivre une procédure régulière afin d'assurer un niveau satisfaisant d'impartialité, de transparence et de cohérence. Dans le cadre d'une enquête, une procédure régulière suppose que la personne visée par une allégation quelconque soit informée de celle-ci par le ou les enquêteurs avant d'être interrogée. Le moment et les modalités de cette divulgation doivent être choisis dans un souci d'impartialité à l'égard de cette personne et en tenant compte de la nécessité d'assurer l'intégrité de l'enquête et le respect des intérêts et des règles du Programme. Pendant son audition, la personne visée doit avoir la possibilité de répondre aux allégations et être invitée à nommer des témoins et à produire des preuves à l'appui de sa version des faits.»\*

Ainsi, la personne visée par les allégations doit être informée desdites allégations avant d'être interrogée. Le paragraphe 5.2 laisse aux enquêteurs une certaine latitude quant au choix du moment où cette information est communiquée. Cela peut se comprendre. Comme il ressort clairement de cette disposition, le choix de ce moment est déterminé, entre autres choses, par la nécessité de traiter la personne concernée de manière impartiale et d'assurer l'intégrité de l'enquête. Ce texte prévoit que, pendant son audition, l'accusé doit être invité à nommer des témoins et à produire des preuves à l'appui de sa version des faits. L'équité voudrait que l'accusé soit informé des allégations un certain temps avant l'audition, peut-être même plusieurs jours avant, afin qu'il puisse réfléchir aux personnes qui pourraient témoigner en sa faveur et, le cas échéant, trouver des documents susceptibles d'appuyer sa défense. Bien sûr, comme le prévoit aussi le paragraphe 5.2, il se peut qu'une telle divulgation soit inappropriée si elle compromet l'intégrité de l'enquête, mais ce n'est probablement pas courant. Ce qui ne fait aucun doute, c'est que l'étape consistant à informer l'accusé des allégations doit intervenir avant l'entretien.

9. Dans le cas d'espèce, les preuves ne permettent pas de conclure que la requérante a été informée, soit au début de l'entretien soit avant, des accusations portées contre elle. Au vu du procès-verbal

---

\* Traduction du greffe.

de l'entretien, il est hautement improbable qu'elle l'ait été. En effet, au début du procès-verbal de l'entretien figure un paragraphe qui s'ouvre ainsi : «Les enquêteurs ont commencé l'entretien en [...]»; suit l'exposé détaillé de ce que les enquêteurs ont dit à la requérante à ce stade de l'entretien. Il n'y est nullement question de l'étape fondamentale consistant à informer la requérante des allégations formulées contre elle; selon toute probabilité, cela aurait été le cas si cette étape avait eu lieu. De plus, le fait qu'il soit mentionné, immédiatement après ce paragraphe, que la requérante a demandé «qui [l']accusait» (ce point sera examiné de manière plus détaillée ultérieurement) ne permet aucunement de savoir si les allégations lui ont été communiquées.

Lorsqu'au début de l'entretien la requérante a demandé qui l'accusait, il lui a été répondu, en fait, que cette information ressortirait des questions. Ce n'est pas ce qu'exige le paragraphe 5.2. Pour comprendre la nature des allégations, voir comment y répondre et préparer sa défense, il faut bien que l'accusé sache qui en est l'auteur. L'identité de l'accusateur est une information importante qui permet à l'accusé de reconstituer le contexte dans lequel les faits qui lui sont reprochés sont censés s'être produits. L'obligation d'informer l'accusé des allégations formulées contre lui suppose que l'accusateur soit identifié, en tant qu'élément du contexte factuel de ce qui constitue «l'allégation».

10. Dans le jugement 2771, au considérant 15, le Tribunal a traité de la régularité de la procédure dans le cadre d'une enquête. La teneur de ce considérant est la suivante :

«L'obligation générale concernant le respect des droits de la défense dans le cadre d'une enquête — et la mission de l'Unité en l'espèce était précisément d'enquêter — est énoncée dans le jugement 2475, aux termes duquel l'«enquête [doit être] menée d'une manière permettant de s'enquérir de tous les faits pertinents sans pour autant compromettre la réputation de l'employé et en donnant à ce dernier la possibilité de vérifier les preuves avancées à son encontre et de répondre aux accusations formulées». Du moins est-ce le cas en l'absence de procédure prescrite. Lorsque, comme ici, une procédure est prévue, elle doit être suivie. En outre, l'enquête doit

être objective au sens du jugement 2475 et l'intéressé doit avoir la possibilité de contester les preuves et les accusations.»

Dans le jugement 2475, aux considérants 7 et 20, le Tribunal a fait les observations suivantes :

«7. Les dispositions pertinentes ne prévoient pas de procédure formelle à suivre en cas d'enquête ou de mesures disciplinaires. Il n'en reste pas moins que l'obligation de tout employeur d'agir de bonne foi et de respecter la dignité de ses employés dicte ce qui est acceptable. Ces considérations exigent en particulier que toute enquête soit menée d'une manière permettant de s'enquérir de tous les faits pertinents sans pour autant compromettre la réputation de l'employé et en donnant à ce dernier la possibilité de vérifier les preuves avancées à son encontre et de répondre aux accusations formulées.»

«20. Il est de jurisprudence constante qu'un employé d'une organisation internationale faisant l'objet d'une procédure disciplinaire a le droit d'être entendu et, comme le Tribunal le déclare dans le jugement 203, “[c]e droit comprend notamment la faculté de participer à l'administration des preuves”. Comme il ressort clairement de ce jugement, il doit en être ainsi même “en l'absence de texte”. Il y a lieu également de se reporter au jugement 2014 où il est dit qu’ “[i]l est contraire aux règles de procédure d'exiger d'un fonctionnaire accusé qu'il réponde à des allégations sans preuve faites par des inconnus” et que “[c]e fonctionnaire a le droit d'être confronté à ses accusateurs”.»

11. Le paragraphe 5.2 doit être interprété d'une manière qui respecte le droit fondamental de la défense de connaître l'identité de l'accusateur, sauf dans les circonstances où révéler l'identité de ce dernier risquerait de compromettre l'intégrité de l'enquête. Rien n'indique que tel était le cas en l'espèce.

Les enquêteurs du Bureau des inspections et des enquêtes avaient reçu une plainte écrite de M<sup>me</sup> A. datée du 11 février 2007 contenant des allégations précises. Les enquêteurs ont interrogé M<sup>me</sup> A. et d'autres fonctionnaires avant de s'entretenir avec la requérante le 23 juillet 2007. Au cours de l'un de ces interrogatoires, un fonctionnaire a dit que la requérante avait traité un autre fonctionnaire de «retardé», accusation que le fonctionnaire visé n'a pas lui-même portée lorsqu'il a été interrogé. Ce point permet d'illustrer le vice entachant la procédure d'enquête. Le fait que la requérante ait prétendument traité ce fonctionnaire de

«retardé» était un des éléments fondant la conclusion du Bureau des inspections et des enquêtes selon laquelle la requérante avait harcelé des fonctionnaires. Or, au cours de l'entretien du 23 juillet 2007, la seule question qui semble avoir été soulevée est celle de savoir si la requérante avait utilisé le mot «retardé» à propos d'un fonctionnaire. Il semble que le contexte n'ait pas été précisé. La personne qui a dit avoir entendu ce qualificatif et la personne qu'il visait auraient pu être identifiées, mais elles ne l'ont pas été. Pourtant, ces informations auraient apporté à la requérante des précisions importantes sur cette allégation. Or on ne les lui a pas fournies. Le Tribunal estime par conséquent que les enquêteurs n'ont pas accordé à la requérante les garanties d'une procédure régulière.

12. Les règles de procédure applicables en la matière au stade de l'enquête figurent au paragraphe 5.2 du manuel d'assurance-qualité. Conformément à la jurisprudence du Tribunal, elles doivent être suivies; or elles ne l'ont pas été, ce qui entache d'un vice la procédure qui a conduit à la décision finale. Pour cette seule raison, la décision attaquée doit être annulée. Il convient cependant d'examiner brièvement d'autres éléments de la requête.

13. S'agissant de savoir si la requérante a été ou non informée par les enquêteurs de son droit de nommer des témoins, le Tribunal n'est pas pleinement convaincu qu'elle n'en a effectivement pas été informée.

14. Pour ce qui est de l'argument selon lequel l'enquête était entachée de parti pris, il y a lieu d'observer que les enquêteurs jouissent d'un certain pouvoir d'appréciation en matière d'interrogation des témoins, et aucune règle ne prévoit des questions types. De plus, les questions ne figuraient pas dans le rapport d'enquête et le Comité de recours n'a pas pu raisonnablement déduire des réponses (qui n'étaient pas reproduites intégralement) que les questions étaient orientées ou qu'elles sortaient du cadre du raisonnement correct. Il existe en effet de nombreuses manières de poser une question qui peuvent aboutir à une réponse résumée identique. À défaut de

question précise et de compte rendu intégral de la réponse, la thèse de la question orientée ne saurait tenir. Le Tribunal note que la requérante a été informée par la chef du Service des relations avec le personnel relevant de la Division des ressources humaines, par courriels des 12 et 16 septembre 2008, qu'elle avait le droit de soumettre des noms de témoins. Dans le courriel du 12 septembre, la chef dudit service écrivait notamment ceci : «La procédure d'enquête du PAM prévoit que vous pouvez indiquer dans votre réponse le nom et les coordonnées de tout témoin qui, selon vous, devrait être entendu sur la question, en précisant pourquoi vous estimez que son témoignage serait utile à l'instruction de l'affaire.» À ce même sujet, le courriel du 16 septembre, adressé à la requérante et à son avocat, indiquait : «[la requérante] a effectivement le droit de soumettre les noms de témoins dont elle estime qu'ils pourraient fournir des éléments sur l'affaire en cours et qu'elle souhaiterait voir interrogés par le PAM en rapport avec les accusations portées». Ces courriels ont été envoyés avant l'achèvement de la procédure et avant la décision du 26 janvier 2009 de rétrograder la requérante à P-2, ce qui a donné à celle-ci la possibilité de fournir une liste précise de témoins et de se défendre. L'allégation de parti pris est donc dénuée de fondement.

15. Enfin, la requérante allègue un conflit d'intérêts au motif que l'ancien chef du Bureau des inspections et des enquêtes, qui avait signé le rapport l'accusant, est devenu par la suite son supérieur hiérarchique de deuxième niveau et, au moment où la décision de la rétrograder a été prise, lui a communiqué cette décision et a été ensuite chargé de l'appliquer. Toutefois, le fait que l'ancien chef du Bureau soit ultérieurement devenu le supérieur hiérarchique de la requérante ne pouvait pas, selon le Tribunal, affecter la décision qui avait été prise auparavant. De plus, il est à noter que le supérieur n'était pas responsable des décisions qui avaient été prises, mais qu'il s'était borné à les notifier. Par conséquent, le moyen fondé sur un conflit d'intérêts doit être rejeté sur le fond sans qu'il soit besoin d'examiner sa recevabilité.



16. Au vu de ce qui précède, la décision de rétrograder la requérante devra être annulée avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2009. Il sera ordonné à la FAO de verser à la requérante, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars 2009, la différence avec le traitement et les indemnités qu'elle aurait perçus, majorée d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter des dates d'échéance. En outre, le Tribunal accordera à l'intéressée des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 4 000 euros en raison du retard excessif pris dans l'enquête et dans la procédure de recours interne, comme indiqué aux considérants 5 et 6, et en raison du vice qui a entaché la procédure d'enquête. La requérante obtenant gain de cause dans une mesure importante, le Tribunal lui accordera 4 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

1. La décision attaquée en date du 15 décembre 2010 est annulée, tout comme la décision antérieure de rétrograder la requérante avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2009.
2. La FAO versera à la requérante, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars 2009, la différence avec le traitement et les indemnités qu'elle aurait perçus, majorée d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter des dates d'échéance.
3. L'Organisation versera à la requérante 4 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
4. Elle lui versera également 4 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 10 mai 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Juge président la séance, M<sup>me</sup> Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juillet 2013.

GIUSEPPE BARBAGALLO  
DOLORES M. HANSEN  
MICHAEL F. MOORE  
CATHERINE COMTET