

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

B.
c.
UPU

125^e session

Jugement n° 3927

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M^{me} C. B. le 14 octobre 2015 et régularisée le 2 novembre 2015, la réponse de l'UPU du 17 février 2016, la réplique de la requérante du 6 juin et la duplique de l'UPU du 13 septembre 2016;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

La requérante conteste la décision de la suspendre sans traitement pendant trois mois pour faute.

Le 27 janvier 2015, M^{me} B., ressortissante kényane, adressa au Directeur général une note dans laquelle elle lui faisait savoir que la requérante avait interrompu une conversation qu'elle avait avec sa collègue, M^{me} E, s'était tournée vers elle et avait fait une remarque discriminatoire sur ses collègues africains.

Le 11 février 2015, le Directeur général nomma des auditeurs internes pour qu'ils procèdent à une enquête en application de l'instruction administrative (DRH) n° 34 du 4 novembre 2011 intitulée «Mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de discrimination, d'abus de pouvoir et de harcèlement» (ci-après «l'AI n° 34»). Par courriel du 12 février, les auditeurs internes invitèrent la requérante à un entretien pour discuter de ce qui s'était passé. À la demande de la requérante, le

directeur des ressources humaines suspendit le mandat des auditeurs le 17 février au motif que la requérante n'avait pas été consultée avant que ceux-ci ne fixent le rendez-vous, en violation du paragraphe 6.16 de l'AI n° 34. Le directeur demanda à la requérante de lui adresser ses observations le 20 février au plus tard, ce qu'elle fit.

Le 25 février, la requérante, M^{me} B. et M^{me} E. eurent des entretiens avec les auditeurs. Un résumé de ces entretiens fut communiqué à la requérante, qui présenta ses commentaires le 3 mars. Le 6 mars, les auditeurs présentèrent leur rapport d'enquête, dans lequel ils concluaient que, d'un point de vue général, les propos que la requérante aurait tenus avaient été confirmés lors des entretiens mais qu'ils ne s'adressaient pas à M^{me} B. en particulier. Le rapport fut transmis au directeur des ressources humaines, qui recommanda au Directeur général d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante.

Après avoir été informée par lettre du 30 mars de la composition du Comité disciplinaire constitué pour conseiller le Directeur général sur les allégations de faute formulées contre elle et avoir été invitée à présenter toute objection qu'elle pourrait avoir au sujet de ladite composition, la requérante demanda qu'on lui communique la décision d'engager une procédure disciplinaire et les accusations précises portées contre elle, ainsi que les conclusions du rapport d'enquête. Le 24 avril, le Président du Comité disciplinaire lui répondit que la conclusion du rapport d'enquête était que les propos qu'elle aurait tenus avaient été confirmés lors des entretiens. Elle fut invitée à présenter ses observations dans les cinq jours, ce qu'elle fit le 30 avril tout en contestant le fait que les allégations formulées contre elle aient été prouvées et en demandant que la décision du 24 avril soit annulée, qu'une nouvelle enquête soit ordonnée et que la transcription de son entretien soit déclarée nulle et non avenue en raison d'erreurs de procédure et du fait que l'on n'avait pas porté à sa connaissance la liste des accusations spécifiant la nature précise des allégations la concernant.

Le Comité disciplinaire se réunit le 5 juin. Il estima qu'il existait suffisamment de preuves pour lui permettre de conclure que la requérante avait tenu des propos inappropriés sans la moindre retenue, ce qui pouvait être considéré comme une faute. Il recommanda que les mesures disciplinaires suivantes soient prises à l'encontre de la requérante : avertissement écrit et retard dans l'avancement d'échelon. Dans sa décision du 20 juillet 2015, le Directeur général estima que les propos discriminatoires et blessants de la requérante étaient constitutifs d'une conduite appelant une sanction conforme à la politique de l'UPU de tolérance zéro pour toute conduite prohibée quelle qu'elle soit. En conséquence, il décida, à titre de mesure disciplinaire, de suspendre la requérante sans traitement pour une période de trois mois. La lettre indiquait aussi que, conformément au paragraphe 4 de l'article 10.3 du Statut du personnel, la décision était finale et pouvait être contestée directement devant le Tribunal. Telle est la décision attaquée.

Par lettre du 30 juillet 2015, la requérante demanda au Directeur général de réexaminer la décision du 20 juillet 2015. Elle fut informée, par lettre du 3 août 2015, que, conformément au paragraphe 4 de l'article 10.3 du Statut du personnel et comme déjà indiqué dans la lettre du 20 juillet 2015, toute contestation d'une décision disciplinaire du Directeur général devait être adressée au Tribunal.

La requérante prit sa retraite le 31 décembre 2015.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que la décision du 3 août 2015, et de lui octroyer tous les traitements, prestations, avantages, augmentations d'échelon, contributions de pension et tous autres émoluments qu'elle aurait perçus pendant les trois mois au cours desquels elle a été illégalement suspendue. Elle réclame une indemnité pour tort moral d'un montant de 100 000 francs suisses et le même montant à titre de dommages-intérêts exemplaires, ainsi que les dépens, toutes les sommes octroyées devant être assorties d'intérêts.

L'UPU invite le Tribunal à rejeter la requête dans son intégralité et demande, à titre reconventionnel, que la requérante soit condamnée aux dépens.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a déposé la présente requête contre la décision finale du Directeur général de l'UPU en date du 20 juillet 2015. Par cette décision, le Directeur général lui a imposé, à titre de mesure disciplinaire, une suspension sans traitement pour une durée de trois mois, avec effet au 21 juillet 2015, conformément à l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 10.2 du Statut du personnel et au paragraphe 4 de l'instruction administrative n° 26, au motif qu'elle avait tenu des propos discriminatoires et blessants.

2. Le 27 janvier 2015, le Directeur général reçut une plainte pour faute qui avait été déposée par une collègue de la requérante, M^{me} B., selon laquelle la requérante avait interrompu une conversation que M^{me} B. avait avec M^{me} E. pour se plaindre d'un autre collègue. M^{me} B. affirmait que la requérante avait crié : «J'en ai marre. J'en ai marre de tous les Africains. J'en ai marre de vous. Je ne peux pas travailler avec vous, les Africains, car j'en ai marre. Vous pouvez me virer.» M^{me} B. avait demandé au Directeur général de prendre toute mesure qu'il jugerait nécessaire.

3. Étant donné que la faute alléguée qui avait été signalée relevait de l'AI n° 34, une enquête par les auditeurs internes fut ordonnée le 11 février 2015. La requérante en fut informée par courriel du 12 février 2015 et fut invitée à un entretien pour discuter avec lesdits auditeurs de ce qui s'était passé. La requérante, M^{me} B. et M^{me} E. furent interrogées séparément le 25 février 2015 et un résumé de leurs entretiens fut communiqué à la requérante pour observations, lesquelles furent reçues le 3 mars 2015. Les auditeurs présentèrent leur rapport d'enquête le 6 mars, concluant que, d'un point de vue général, ils avaient eu confirmation que les propos en question avaient bien été tenus par la requérante, même s'ils ne s'adressaient pas en particulier à M^{me} B. (qui est aussi africaine). Le rapport fut communiqué au directeur des ressources humaines, qui recommanda au Directeur général d'engager une procédure disciplinaire pour «demander au Comité disciplinaire de [le] conseiller sur les mesures disciplinaires qui, le cas

échéant, devraient être recommandées concernant [la faute de la requérante]»*.

4. Un comité disciplinaire fut dûment constitué et la requérante fut informée de sa composition le 30 mars 2015. En réponse à une demande de la requérante, le Président du Comité disciplinaire lui fit savoir le 24 avril que la conclusion à laquelle étaient parvenus les auditeurs était que les propos qui lui étaient attribués avaient été confirmés lors des entretiens. Le Président lui donna la possibilité de présenter ses observations dans les cinq jours, ce qu'elle fit tout en contestant le fait que les allégations formulées contre elle aient été prouvées et en demandant que la décision du 24 avril soit annulée, qu'une nouvelle enquête soit ordonnée et que la transcription de son entretien soit déclarée nulle et non avenue en raison d'erreurs de procédure. Dans son rapport du 5 juin 2015, le Comité disciplinaire formula les conclusions suivantes :

- les faits étaient suffisants pour conclure que la requérante avait tenu des propos inappropriés en présence de deux fonctionnaires;
- ces propos inappropriés avaient été considérés comme blessants par M^{me} B.; cependant, ils ne s'adressaient pas aux fonctionnaires qui étaient présentes (M^{me} B. et M^{me} E.);
- il ressortait clairement du rapport des auditeurs que les propos avaient été tenus sans la moindre retenue, interrompant une conversation entre M^{me} B. et M^{me} E.;
- de tels propos et la conduite de leur auteur, quelle que soit la situation, ne sauraient être tolérés et pourraient être considérés comme une faute.

Compte tenu de ces conclusions, le Comité disciplinaire recommanda au Directeur général d'imposer les mesures disciplinaires suivantes : avertissement écrit, avec un exemplaire classé au dossier de la requérante décrivant la conduite incriminée, indigne d'une fonctionnaire internationale, et retard dans l'augmentation d'échelon. Il suggéra aussi que le Directeur général envisage de demander à la

* Traduction du greffe.

requérante de présenter ses excuses par écrit à M^{me} B., avec copie à la Direction des ressources humaines.

5. Dans sa décision du 20 juillet 2015, le Directeur général informa la requérante, notamment, que, «[d]ans le cadre de l'enquête, il est devenu manifeste que les allégations contenues dans la plainte écrite du 27 janvier 2015 étaient fondées et que la conduite incriminée pourrait être constitutive de faute»*. Il poursuivait en relevant que «le Comité disciplinaire a[vait] conclu sans équivoque que les propos [de la requérante] constituaient une conduite prohibée de [sa] part»*. Citant les articles pertinents des Statut et Règlement du personnel ainsi que le paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte des Nations Unies et l'AI n° 34, il insistait sur le fait que «toute forme de discrimination, notamment la discrimination à l'égard de fonctionnaires de race ou d'origine ethnique différente, est strictement interdite. De plus, comme indiqué dans l'instruction administrative susmentionnée, l'UPU applique une politique de tolérance zéro à l'égard de toute conduite prohibée quelle qu'elle soit.»* Il poursuivait en notant que, «[n]onobstant le fait que, conformément aux dispositions en la matière des Statut et Règlement du personnel de l'UPU et aux instructions administratives pertinentes, la conduite prohibée [de la requérante] (“faute et discrimination influant sur les relations de travail”) aurait pu donner lieu à un renvoi sans préavis»*, il avait plutôt décidé de limiter la mesure disciplinaire à une suspension de trois mois sans traitement.

6. Dans une lettre du 3 août 2015, le Directeur général rejeta également la demande de la requérante qui souhaitait recevoir copie du rapport d'enquête des auditeurs et du rapport du Comité disciplinaire, invoquant le paragraphe 3 de la disposition 110.4 du Règlement du personnel du Bureau international de l'UPU, selon lequel «[l]es délibérations et les rapports du Comité disciplinaire ainsi que l'avis de celui-ci au Directeur général sont confidentiels». Le Directeur général réfuta son affirmation selon laquelle la décision disciplinaire était d'une manière ou d'une autre liée à son travail de représentante du personnel

* Traduction du greffe.

et l'informa de son droit de contester la décision finale devant le Tribunal.

7. Dans la présente requête, la requérante attaque la décision du 3 août 2015, ainsi que la décision initiale du 20 juillet 2015, en invoquant les moyens suivants :

- violation du droit à une procédure régulière : l'administration ne l'a pas avertie de la situation avant de renvoyer la plainte aux auditeurs internes, contrairement aux dispositions de l'AI n° 34; elle ne lui a pas communiqué un document écrit indiquant les allégations précises formulées contre elle avant de diligenter l'enquête; et elle ne lui a pas transmis de copie du rapport d'enquête et du rapport du Comité disciplinaire;
- la décision attaquée était fondée sur une enquête entachée d'irrégularités et était disproportionnée au regard de la conduite alléguée;
- le Directeur général nourrissait un parti pris contre elle en raison de son rôle de représentante du personnel.

8. S'agissant de l'enquête, la requérante soutient que l'UPU a eu tort de ne pas la consulter avant d'ouvrir l'enquête, comme l'exige le paragraphe 6.16 de l'AI n° 34; qu'elle n'a pas été informée des allégations formulées contre elle; que les auditeurs n'ont pas interrogé M. G., comme elle l'avait demandé, pour qu'il puisse préciser le contexte dans lequel s'inscrivaient ses propos; que le résumé des entretiens ne plaçait pas ses propos dans leur contexte et ne mentionnait pas les initiatives qu'elle avait prises à la suite de l'incident; et qu'elle n'a pas reçu copie du rapport d'enquête.

9. La requérante sollicite la tenue d'un débat oral mais, les écritures étant suffisantes pour que le Tribunal parvienne à une décision motivée sur la requête, la demande de débat oral est rejetée.

10. Le Tribunal relève que la requérante, qui s'était plainte de ne pas avoir été consultée comme le prévoit l'AI n° 34, a été informée par l'administration que la traduction française du paragraphe 6.16 de l'AI n° 34 comportait une erreur (la version anglaise indiquant que «la personne lésée» doit être consultée avant l'ouverture d'une enquête alors que la version française se réfère à la personne mise en cause) mais que l'UPU suspendrait néanmoins l'enquête pour lui permettre de présenter des observations. La requérante présenta des observations et l'enquête fut ensuite ouverte. Par conséquent, le Tribunal considère que l'erreur de procédure invoquée par la requérante sur la base de la version française a été rectifiée et qu'il ne reviendra pas sur cette question plus avant. Selon les règles régissant les enquêtes, la requérante doit être d'emblée informée de la nature des accusations, mais il n'est pas prévu que celles-ci soient exposées en détail aux premiers stades de l'enquête. L'AI n° 34 dispose ce qui suit :

«6.17 Au début de l'enquête, le service chargé de l'investigation informera la personne mise en cause de la nature des accusations portées contre lui. [...]»

M^{me} B. a appris à la requérante le jour de l'incident (le 27 janvier 2015) qu'elle avait déposé une plainte à la suite des propos qu'elle avait tenus, qu'elle considérait comme blessants. La requérante fut ensuite informée par un courriel des auditeurs, daté du 12 février 2015, qu'une enquête avait été ouverte conformément à l'AI n° 34, à la suite d'une plainte déposée par M^{me} B. le 27 janvier 2015, et invitée à un entretien le 18 février pour discuter de ce qui s'était passé. La requérante ayant déjà été informée (le jour de l'incident) par M^{me} B. elle-même qu'une plainte avait été déposée, le courriel des auditeurs indiquant qui était l'auteur de la plainte du 27 janvier et l'enquête ayant été ouverte en application de l'AI n° 34 intitulée «Mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de discrimination, d'abus de pouvoir et de harcèlement», le Tribunal considère que la requérante a été dûment informée de la nature des allégations formulées à son encontre. En ce qui concerne le grief selon lequel les auditeurs n'ont pas interrogé M. G. comme demandé par la requérante, le Tribunal reconnaît que, M. G. n'ayant pas été présent lors de l'incident, il n'était pas déraisonnable pour les auditeurs de ne pas l'interroger. Il convient de noter que rien

n'empêchait la requérante de demander à M. G. de présenter son témoignage si elle pensait qu'il était nécessaire pour sa défense. Ses allégations selon lesquelles le résumé des entretiens n'a pas correctement placé ses propos dans leur contexte et n'a pas fait état des initiatives qu'elle avait prises à la suite de l'incident sont sans fondement. Son témoignage précisait le contexte dans lequel s'inscrivaient ses propos et les témoins ont confirmé qu'elle avait présenté ses excuses à M^{me} B. le jour même et qu'elle avait expliqué le contexte à M^{me} E.

11. La requérante a reçu le résumé des entretiens de M^{me} E. et de M^{me} B., ainsi que du sien, et s'est vu offrir la possibilité de faire des observations à leur sujet, possibilité dont elle s'est prévaluée. Les auditeurs ont conclu qu'en substance les propos allégués avaient effectivement été tenus par la requérante, sur la base de ces trois seuls témoignages (celui de M^{me} B., celui de M^{me} E. et celui de la requérante). Les auditeurs ayant pour seul mandat de conduire une enquête, ils n'ont pas porté de jugement qualitatif sur les propos de la requérante, se bornant à vérifier si l'incident avait bien eu lieu. Compte tenu de ce qui précède et du fait que la requérante avait reçu une version résumée de chacun des entretiens, elle avait connaissance de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité avait fondé sa décision (voir le jugement 3863, au considérant 18).

Ainsi, ses droits de la défense et son droit à une procédure régulière étaient protégés. Cependant, de l'avis du Tribunal, c'est à tort que l'UPU a invoqué la «confidentialité», dont il est question à la disposition 110.4 du Règlement du personnel, citée plus haut, pour justifier son refus d'adresser à la requérante une copie du rapport d'enquête ainsi que des conclusions et recommandations du Comité disciplinaire. Il est manifeste que le paragraphe 3 de la disposition 110.4 du Règlement du personnel ne peut être interprété que comme signifiant que les délibérations sont confidentielles et que les rapports qui en résultent ne peuvent pas être publiés ou communiqués si ce n'est lorsque ces documents sont invoqués dans le cadre d'une procédure contradictoire, y compris lors des différentes étapes menant à l'imposition d'une sanction disciplinaire. Si, en l'espèce, la requérante disposait de la plupart des informations dont elle avait besoin pour se défendre (l'enquête s'étant limitée à

interroger trois témoins, dont elle avait reçu le résumé des entretiens), la seule manière de garantir qu'un fonctionnaire a été dûment informé de tous les éléments de preuve et des autres pièces du dossier, sur lesquels l'autorité fonde ou s'apprête à fonder sa décision, est de lui communiquer les documents pertinents. L'UPU ne l'ayant pas fait, la requérante a droit à une indemnité pour tort moral, dont le Tribunal fixe le montant à 10 000 francs suisses.

12. La requérante affirme que le Directeur général nourrissait un parti pris à son égard et que sa décision de la suspendre était viciée par la malveillance que lui inspirait son rôle de représentante du personnel. Ces allégations ne sont pas fondées. La requérante n'a fourni aucun élément convaincant pour les étayer, alors qu'en vertu de la jurisprudence constante du Tribunal il est exigé que de telles allégations soient prouvées, car les préjugés et la mauvaise foi ne se présument pas (voir les jugements 3886, au considérant 8, et 3738, au considérant 9).

13. Eu égard au caractère discriminatoire des propos en cause et au sujet desquels le Directeur général a conclu qu'ils avaient effectivement été tenus par la requérante le 27 janvier 2015, il n'était pas déraisonnable pour le Directeur général de choisir, conformément à la politique de tolérance zéro de l'UPU, une sanction plus sévère que celle qui avait été recommandée par le Comité disciplinaire. «L'autorité investie du pouvoir disciplinaire au sein d'une organisation internationale dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au choix de la sanction infligée à l'un de ses fonctionnaires à raison d'une faute commise par ce dernier. Sa décision doit cependant, dans tous les cas, respecter le principe de proportionnalité qui s'impose en la matière» (voir le jugement 3640, au considérant 29). Comme indiqué par le Directeur général, les propos de la requérante auraient pu donner lieu à un renvoi sans préavis. La requérante affirme que les circonstances entourant l'incident (à savoir qu'elle s'était sentie insultée par deux collègues africains et que ce sentiment explique le fait qu'elle se soit emportée devant M^{me} E. et M^{me} B.) et les «initiatives» qu'elle avait prises immédiatement après l'incident auraient dû être considérées comme des circonstances atténuantes et, dès lors, qu'il n'aurait pas dû être

considéré qu'elle avait commis une faute en tenant lesdits propos. Cette affirmation est dénuée de fondement. Quelle qu'ait été la situation, les propos de la requérante (qui ne s'adressaient pas à M^{me} B. en particulier mais concernaient néanmoins des collègues) outrepassaient ce qui est acceptable de la part d'un fonctionnaire international et le Tribunal relève que son comportement à la suite de l'incident ne saurait être qualifié d'«initiatives». En effet, la requérante était allée parler à M^{me} B. de questions liées au travail et ce n'est qu'après s'être rendu compte que M^{me} B. était contrariée et que celle-ci lui eut dit avoir déposé une plainte que la requérante lui a présenté des excuses. En conséquence, le Tribunal considère qu'en l'espèce la mesure disciplinaire consistant en une suspension de trois mois sans traitement imposée par le Directeur général n'était pas disproportionnée. Eu égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire et nonobstant le vice de procédure identifié par le Tribunal, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée ni de renvoyer l'affaire à l'UPU.

14. La requérante obtenant en partie gain de cause, elle a droit à des dépens d'un montant de 4 000 francs suisses.

15. Dans ces conditions, la demande reconventionnelle de l'UPU relative aux dépens est rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'UPU versera à la requérante une indemnité de 10 000 francs suisses pour tort moral.
2. Elle versera aussi à la requérante la somme 4 000 francs suisses au titre des dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté, de même que la demande reconventionnelle de l'UPU relative aux dépens.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 janvier 2018.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ