

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**O.**  
**c.**  
**CPI**

**131<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4359**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre la Cour pénale internationale (CPI), formée par M<sup>me</sup> F. O. le 29 septembre 2018, la réponse de la CPI du 27 février 2019, la réplique de la requérante du 8 avril, régularisée le 18 avril, et la duplique de la CPI du 30 juillet 2019;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

La requérante conteste la décision de la suspendre en attendant l'issue d'une procédure disciplinaire.

Des faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 4360, également prononcé ce jour, qui porte sur le renvoi sans préavis de la requérante pour faute grave. Il suffira de rappeler qu'en septembre et octobre 2017 une série d'articles furent publiés dans la presse, dans lesquels il était allégué notamment que l'ancien Procureur de la CPI (M. O.) donnait des conseils à M. T., homme d'affaires libyen entretenant des liens étroits avec des personnes visées par l'enquête que menait alors la CPI sur la situation en Libye, dans le but qu'il ne devienne pas lui-même une cible de cette enquête. Dans ce contexte, il était allégué que la requérante, qui occupait alors le poste de fonctionnaire chargé de l'information du public au Bureau du Procureur, avait effectué

un travail rémunéré pour M. T. dans le cadre de sa campagne de relations publiques et, utilisant une fausse identité pour dissimuler sa participation, avait organisé pour lui une conférence de presse.

Le 5 octobre 2017, la requérante fut informée par le Procureur que, comme ces allégations pouvaient constituer une conduite répréhensible qui justifiait une mesure disciplinaire, l'affaire avait été renvoyée au Mécanisme de contrôle indépendant (ci-après le «Mécanisme»), qui avait estimé qu'il convenait d'ouvrir une enquête approfondie. Le 6 octobre 2017, la requérante fut suspendue de ses fonctions à plein traitement pour une première période de trois mois en attendant l'issue de l'enquête du Mécanisme. Dans l'avis de suspension, il était précisé que cette mesure était prise conformément à la règle 110.5-a du Règlement du personnel afin de ne pas porter préjudice aux intérêts du Bureau du Procureur et de la Cour, et de garantir l'intégrité de l'enquête.

Le Mécanisme présenta son rapport d'enquête au Procureur le 8 décembre 2017. Le 3 janvier 2018, le Procureur prolongea d'un mois la suspension afin de disposer de temps pour examiner le rapport d'enquête et prendre une décision sur la suite à donner à l'affaire. Elle souligna que, comme la procédure disciplinaire était en cours, les motifs sous-tendant la mesure initiale de suspension demeuraient valables. Le 12 janvier 2018, la requérante demanda le réexamen de la décision de prolonger sa suspension.

Compte tenu des conclusions de l'enquête du Mécanisme, le Procureur décida qu'il y avait lieu de donner suite à l'affaire, en application de la section 2.6 de l'instruction administrative ICC/AI/2008/001 sur les procédures disciplinaires. Elle notifia cette décision à la requérante le 6 février 2018 et l'invita à répondre aux allégations.

Par lettre du 12 février 2018, le Procureur informa la requérante de la décision qu'elle avait prise au sujet de sa demande de réexamen. Elle estimait que cette demande était frappée de forclusion en ce que la requérante entendait contester la décision initiale de la suspendre de ses fonctions, et qu'elle était dénuée de fondement en ce qu'elle concernait la décision ultérieure de prolonger la suspension. Elle observait que, puisque les motifs sous-tendant la mesure initiale de suspension demeuraient valables, et compte tenu de la gravité des allégations, la

présence de la requérante au sein du Bureau était susceptible de porter préjudice à la Cour. Il était donc nécessaire de prolonger sa suspension.

La requérante fut informée par courriel du 22 février 2018 que sa suspension avait de nouveau été prolongée jusqu'au 22 avril 2018. Le 13 mars 2018, elle saisit la Commission de recours pour contester le rejet de sa demande de réexamen pour deux motifs. Elle soutenait premièrement que, sur la base des éléments de preuve disponibles, la suspension et sa prolongation ne reposaient sur aucun fondement légitime. Deuxièmement, elle affirmait qu'elle avait été privée du droit d'être entendue avant que la décision de suspension ne soit prise.

Le 4 avril 2018, le Procureur décida de soumettre les allégations de faute formulées à l'encontre de la requérante au Comité consultatif de discipline. Le 20 avril, elle informa la requérante que sa suspension avait encore été prolongée jusqu'au 22 juin 2018 parce que la procédure disciplinaire était en cours et que les motifs sous-tendant la mesure initiale de suspension demeuraient valables.

La Commission de recours rendit son rapport le 8 juin 2018. Elle estima qu'aucun des deux motifs de recours avancés par la requérante n'était fondé et recommanda donc le maintien de la décision contestée. La Commission releva toutefois que, conformément à la règle 110.5-a du Règlement du personnel, une telle mesure ne devait normalement pas dépasser trois mois. Soulignant les conséquences négatives d'une suspension pour la requérante, la Commission fit observer qu'avec le temps l'intérêt que celle-ci avait à retourner sur son lieu de travail, même si la procédure disciplinaire n'avait pas été menée à terme, pourrait bien l'emporter sur l'intérêt du Procureur à maintenir la suspension.

Par courriel du 21 juin 2018, le Procureur informa la requérante que sa suspension était de nouveau prolongée jusqu'au 22 août 2018. Le Procureur déclara qu'elle avait conscience de la durée de la suspension et des conséquences que cela pouvait avoir pour la requérante, mais qu'elle considérait que son retour au travail était toujours susceptible de porter préjudice aux intérêts de la Cour.

Par une lettre du 4 juillet 2018, à laquelle une copie du rapport de la Commission de recours était jointe, le Procureur informa la requérante qu'elle avait décidé d'accepter les conclusions de la Commission et de

maintenir la décision contestée. Elle ajouta que, conformément à la recommandation de la Commission, elle tiendrait compte de la durée totale de la suspension si elle devait décider de la prolonger davantage. Telle est la décision attaquée.

La requérante réclame une indemnité pour tort moral d'un montant minimum de 150 000 euros, des dommages-intérêts à titre exemplaire d'un montant minimum de 50 000 euros, ainsi que la somme de 50 000 euros à titre de dépens.

La CPI demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant dénuée de fondement dans son intégralité.

#### CONSIDÈRE:

1. La requérante est une ancienne fonctionnaire de la CPI qui travaillait pour le Bureau du Procureur au moment où des allégations graves et préjudiciables ont été formulées à son encontre. Dans la présente procédure, elle attaque une décision du Procureur en date du 4 juillet 2018 de rejeter son recours contre une précédente décision visant à la suspendre à plein traitement en attendant qu'il soit statué sur une allégation de faute la concernant. Dans une procédure connexe qui fait l'objet d'un jugement également prononcé ce jour, elle conteste son renvoi pour faute grave. Ni la requérante ni la CPI n'ont demandé la jonction de ces deux procédures, ce qui est judicieux puisque les questions de fait et de droit sont différentes, bien qu'elles découlent de la même série d'événements. Les parties n'ont pas non plus demandé la jonction de l'une ou l'autre de ces procédures avec des procédures similaires portant sur la suspension et le renvoi d'une autre ancienne fonctionnaire.

2. Les faits ayant conduit à la suspension de la requérante et à la procédure qu'elle a engagée contre cette décision peuvent être exposés de manière relativement brève. Les faits propres à chacun des différents moyens qu'invoque la requérante pour attaquer cette décision seront exposés plus loin. À partir du 29 septembre 2017, des médias européens publièrent des articles contenant des allégations graves et préjudiciables formulées à l'encontre de l'ancien Procureur de la CPI, M. O. Ces articles

contenaient également des allégations spécifiques et préjudiciables formulées à l'encontre de la requérante concernant sa conduite. Après que les allégations visant la requérante (et une autre fonctionnaire) ont été portées à l'attention du Bureau du Procureur, le procureur adjoint, M. S., a adressé, au nom du Procureur, une lettre en date du 3 octobre 2017 à M. F., le chef du Mécanisme. Cette lettre énonçait brièvement les allégations formulées à l'encontre de la requérante et de l'autre fonctionnaire.

3. L'objet de cette lettre était décrit dans les premier et quatrième paragraphes. Selon le premier paragraphe, il s'agissait de présenter au Mécanisme des éléments lui permettant «d'évaluer si, à la suite d'un examen préliminaire, l'affaire devrait faire l'objet d'une enquête approfondie, conformément au paragraphe 28 de la section C de l'annexe à la résolution ICC-ASP/12/Res.6 adoptée par l'Assemblée des États Parties, annexe intitulée "Mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant"»\*. Dans le quatrième paragraphe, il s'agissait de «renvoyer l'affaire au Mécanisme afin que les allégations puissent, dans un premier temps, être examinées par un organe ne relevant pas du Bureau du Procureur, d'abord pour qu'il détermine s'il est justifié de mener une enquête approfondie ou une "[e]nquête préliminaire destinée à établir les faits", au sens de l'instruction administrative (ICC/AI/2008/001 du 5 février 2008) et, dans l'affirmative, pour qu'il procède à une telle enquête»\*.

4. M. F. a répondu au «rapport» du 3 octobre 2017 en adressant au Procureur un mémorandum interne en date du 5 octobre 2017, dans lequel il déclarait que le Mécanisme avait réalisé un examen préliminaire qui avait pour objet «de déterminer s'il y a[vait] des motifs raisonnables de donner suite au rapport adressé au Mécanisme en ouvrant une enquête»\*. Il ajoutait qu'au terme de l'examen préliminaire le Mécanisme avait estimé que les allégations contenues dans le rapport relevaient bien de son mandat et que les critères permettant d'ouvrir une enquête étaient réunis. Il confirmait que le Mécanisme mènerait une enquête et en définissait les modalités administratives.

---

\* Traduction du greffe.

5. Le 6 octobre 2017, le Procureur a écrit à la requérante pour l'informer qu'en application de la règle 110.5-a du Règlement du personnel elle était suspendue pour une période de trois mois à plein traitement. La veille, la requérante s'était vu notifier par écrit les allégations formulées à son encontre et avait été informée que le Mécanisme mènerait une enquête approfondie. La raison invoquée dans la lettre datée du 6 octobre 2017 pour justifier la suspension était «de ne pas porter préjudice aux intérêts du Bureau du Procureur et de la Cour, et de garantir l'intégrité de l'enquête [...]»\*.

6. Le Mécanisme a rendu son rapport d'enquête le 8 décembre 2017, dans lequel il a notamment conclu qu'il était «très fortement probable [...] que les allégations visant [la requérante] [étaient] correctes»\*. Le 3 janvier 2018, le Procureur a écrit à la requérante pour lui faire savoir que sa suspension avait été prolongée d'un mois supplémentaire. Le Procureur a indiqué qu'à ce stade «la procédure disciplinaire [était] en cours et [qu']aucune conclusion n'a[vait] encore été tirée»\*, et a déclaré que, par conséquent, il était justifié de prolonger la suspension pour les raisons indiquées au considérant précédent. La suspension a de nouveau été prolongée le 22 février 2018 (pour une période de deux mois), le 20 avril 2018 (jusqu'au 22 juin 2018) et le 21 juin 2018 (jusqu'au 22 août 2018). La requérante a été renvoyée sans préavis le 10 août 2018. Au cours de cette période, elle a contesté sa suspension sans succès, par voie d'une demande de réexamen puis d'un recours interne devant la Commission de recours. Au total, sa suspension a duré un peu plus de dix mois.

7. Dans sa requête, la requérante avance six moyens pour contester la décision de la suspendre de ses fonctions. Premièrement, la suspension et ses prolongations ne reposaient sur aucun fondement légitime et raisonnable. Deuxièmement, sa suspension constituait un traitement injuste et inéquitable. Troisièmement, la requérante ne représentait aucun danger pour la Cour. Quatrièmement, elle n'a pas eu la possibilité d'être entendue et, cinquièmement, les garanties d'une

---

\* Traduction du greffe.

procédure régulière n'ont pas été respectées et des droits fondamentaux ont été violés. Sixièmement, rien ne justifiait le retard excessif ni le préjudice causé. Il convient de relever d'emblée qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal qu'une suspension est une décision de nature discrétionnaire et ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint (voir les jugements 3496, au considérant 2, et 3035, au considérant 10).

8. Il convient également de relever à ce stade que la requérante est représentée dans la présente procédure par un avocat qui a représenté une autre ancienne fonctionnaire de la CPI ayant contesté sa suspension et, au final, son licenciement. Les moyens et arguments avancés dans la présente procédure pour contester la suspension de la requérante reflètent en grande partie ceux qui ont été avancés au nom de cette autre fonctionnaire. Il s'ensuit nécessairement que l'examen par le Tribunal des moyens invoqués en l'espèce reflète également celui auquel il a procédé dans l'autre procédure.

9. Le Tribunal examinera tout d'abord le premier moyen selon lequel la suspension et ses prolongations ne reposaient sur aucun fondement légitime et raisonnable. En substance, la requérante soutient que le Procureur et ses collaborateurs savaient que les allégations parues dans les médias étaient fausses. Mais là n'est pas la question. De graves allégations avaient été formulées dans les médias. À la demande du Procureur, le Mécanisme avait procédé à un examen préliminaire des allégations de conduite répréhensible visant la requérante et une autre fonctionnaire. Sur la base de cet examen préliminaire, le Mécanisme a déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables d'ouvrir une enquête. C'est dans ce contexte que la première décision de suspendre la requérante a été prise. Dans ces circonstances, il était loisible au Procureur d'exercer son pouvoir d'appréciation et de suspendre la requérante. En outre, le pouvoir de suspendre un fonctionnaire, conféré par la règle 110.5-a du Règlement du personnel, peut, comme le prévoit cette disposition, être exercé au début de l'enquête. Ce moyen doit être rejeté.

10. À l'appui de son deuxième moyen, à savoir que sa suspension constituait un traitement injuste et inéquitable, la requérante fait valoir que des allégations similaires ont été formulées dans les médias à l'encontre du Procureur en exercice et affirme qu'un traitement différent lui a été réservé. Le Procureur et la requérante ne se trouvaient pas dans des situations de fait et de droit identiques ou analogues, condition préalable à l'application du principe juridique d'égalité de traitement (voir le jugement 4157, au considérant 13, et la jurisprudence citée). Selon les allégations dont elle faisait l'objet, la requérante avait adopté un comportement incorrect et inapproprié pour lequel elle avait perçu d'importantes sommes d'argent. Ces allégations diffèrent par leur nature de celles formulées à l'encontre du Procureur. Même si le comportement allégué du Procureur peut être condamné en ce qu'il est incorrect et inapproprié, ce n'est pas une raison pour lui refuser le pouvoir qui lui est clairement conféré de suspendre un fonctionnaire dans les circonstances prévues par le Règlement du personnel. En tout état de cause et plus fondamentalement, il est de jurisprudence constante que le principe d'égalité de traitement n'offre pas de protection en cas d'inconduite (voir le jugement 3575, au considérant 5, et la jurisprudence citée). Par analogie, ce principe ne saurait offrir de protection dans le cas d'une suspension imposée au cours d'une enquête pour faute. Ce moyen doit être rejeté.

11. Le troisième moyen à examiner est celui selon lequel la requérante ne représentait aucun danger pour la Cour. Le pouvoir que la règle 110.5-a du Règlement du personnel confère au Procureur lui permet d'ordonner une suspension, notamment, s'il estime que «le maintien en fonctions d'un fonctionnaire porterait préjudice aux intérêts de la Cour». D'un point de vue hiérarchique, cette règle est le texte juridique normatif applicable. Elle est formulée en des termes très généraux et vise clairement à conférer au Procureur le pouvoir d'évaluer la situation en toute discrétion. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre appréciation à celle du Procureur (voir les jugements 3496, au considérant 2, et 2365, au considérant 4 a)). Dans tous les cas, il est clair que le Procureur pouvait légitimement procéder comme elle l'a fait au vu des faits de la présente affaire. Ce moyen doit être rejeté.



12. Dans son quatrième moyen, la requérante avance qu'elle n'a pas eu la possibilité d'être entendue. Il y a lieu d'examiner ce moyen conjointement avec le cinquième moyen, selon lequel les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées et des droits fondamentaux ont été violés, car, dans le contexte de la présente affaire, il s'agit du même grief, formulé en des termes différents. Dans ses écritures, la requérante soutient qu'aucune mesure, y compris sa suspension, n'aurait dû être prise sans qu'elle soit entendue. Or il est clairement établi dans le jugement 3863, au considérant 13, que la suspension peut intervenir dès le début et avant qu'une enquête sur des allégations ne soit ouverte, et qu'il n'y a là aucune violation des garanties d'une procédure régulière (voir aussi les jugements 3502, au considérant 17, et 3138, au considérant 10). C'est à tort que la requérante s'appuie sur l'instruction administrative ICC/AI/2008/001 et déclare en substance que celle-ci modifie la règle 110.5-a du Règlement du personnel. Or la règle 110.5-a traite de la suspension et ne confère ni expressément ni implicitement à un fonctionnaire un droit d'être entendu avant qu'une décision de suspension ne soit prise à son endroit. L'instruction administrative ICC/AI/2008/001, quant à elle, ne confère pas non plus, ni expressément ni implicitement, un tel droit d'être entendu. Ces moyens doivent être rejetés.

13. Au titre de son sixième moyen, la requérante soutient que rien ne justifiait le retard excessif ni le préjudice causé. Ce moyen porte sur la durée totale de la suspension. La Commission de recours a recommandé dans son rapport du 8 juin 2018 que le recours soit rejeté et a relevé qu'il était dirigé seulement contre la première prolongation de la suspension. Elle a toutefois recommandé au Procureur de tenir compte de la durée totale de la suspension si elle devait décider de la prolonger de nouveau. Une dernière décision tendant à prolonger cette mesure de suspension a été prise le 21 juin 2018. La CPI soutient que ce grief n'est pas recevable car la question de la durée de la suspension n'a pas été soulevée dans le cadre de la procédure de recours interne. Même si la requérante conteste ce point, il semble correct. Non seulement ce point de vue est celui que la Commission de recours a exprimé dans son rapport du 8 juin 2018, mais il semble surtout incontestablement correct

au regard du fait que le recours interne portait uniquement sur la première prolongation (celle du 3 janvier 2018) et qu'aucun recours n'a été formé contre une quelconque décision ultérieure tendant à prolonger la suspension, y compris contre la dernière décision prise en juin 2018 avant que la requérante ne soit renvoyée sans préavis en août 2018. La requérante n'a donc pas épuisé les voies de recours interne en ce qui concerne l'ensemble des décisions portant sur la totalité de la période de sa suspension. Son grief étant irrecevable, ce moyen doit être rejeté.

14. La requérante n'a pas établi que la décision de la suspendre et la prolongation de sa suspension en janvier 2018 sont entachées d'une quelconque irrégularité. En conséquence, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 23 octobre 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

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

*(Signé)*

PATRICK FRYDMAN   GIUSEPPE BARBAGALLO   MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ