

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

O.
c.
COI

133^e session

Jugement n° 4447

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Conseil oléicole international (COI), formée par M^{me} L. O. le 9 mai 2018 et régularisée le 16 juillet, la réponse du COI du 29 octobre, régularisée le 12 novembre 2018, la réplique de la requérante du 1^{er} octobre 2019, régularisée le 9 décembre 2019, et la duplique du COI du 28 février 2020, régularisée le 9 mars 2020;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

La requérante conteste le retrait de certaines de ses fonctions, soutenant que ce retrait équivalait à une rétrogradation de fait.

La requérante est entrée au service du COI en 1992. Après l'approbation de l'Accord international sur l'huile d'olive et les olives de table en 2005 et l'adoption ultérieure d'un nouvel organigramme entraînant la création de nouvelles descriptions de postes, elle fut nommée au poste de chef du Département de production et de publication des documents promotionnels, avec effet au 1^{er} janvier 2006. Selon la description de poste correspondante, elle était principalement chargée de coordonner la diffusion des conclusions scientifiques sur les propriétés de l'huile d'olive et de préparer, faire paraître et diffuser les publications du COI.

À compter de février 2016, le nouveau Directeur exécutif lui confia de nouvelles fonctions temporaires de coordination de la presse, qu'elle partagea avec M^{me} C. Elle exerça ces fonctions jusqu'en juin 2016, où elle fut placée en congé de maladie à la suite d'un accident de la route. Lorsqu'elle reprit le travail au début du mois d'août 2016, elle constata que ses fonctions temporaires de coordination avaient été confiées à M^{me} C. Elle demanda des explications et rencontra le Directeur exécutif, mais ne fut pas satisfaite des explications données.

Le 24 novembre 2016, la requérante demanda officiellement une explication des changements apportés à ses fonctions, affirmant que la situation était humiliante et nuisait à sa santé, à son image professionnelle et à sa réputation. Elle demanda notamment que «toutes [s]es fonctions»* lui soient restituées. N'ayant pas reçu de réponse, elle réitéra sa demande le 12 décembre. Le 14 décembre 2016, le Département juridique l'informa que son dossier était en cours d'examen et qu'elle avait la possibilité de former un recours auprès du Comité paritaire. Le 31 janvier 2017, la requérante demanda au responsable de l'Unité administrative de transmettre son dossier audit comité. Elle demanda que M^{me} C. soit exclue de la procédure et que le président du Comité se récuse.

Le 1^{er} mars 2017, elle forma son recours auprès du Comité paritaire pour contester, notamment, le retrait de certaines de ses fonctions sans avis ni consultation préalables à la faveur de son congé de maladie, le refus de fournir la moindre justification des changements apportés à ses tâches, l'absence de réponse à ses demandes de renseignements et le fait que l'administration avait permis qu'elle soit exposée à un harcèlement et à des brimades prolongés de la part d'autres fonctionnaires. Elle demandait que «toutes [s]es fonctions»* lui soient restituées et réclamait une compensation financière d'un montant équivalent à deux ans de traitement brut, et toute autre compensation pour le préjudice causé à sa santé. Elle demandait également que le président du Comité fixe une date pour une audience.

* Traduction du greffe.

En l'absence d'accusé de réception officiel de son recours, la requérante adressa plusieurs lettres au Comité pour s'enquérir de l'état d'avancement de son dossier. Entre-temps, elle avait informé le Directeur exécutif que son médecin lui avait prescrit un congé de maladie à compter du 2 mars, mais qu'elle avait néanmoins décidé de continuer à travailler pour finir certaines tâches qui lui avaient été confiées.

Par lettre du 26 avril 2017, elle demanda au Directeur exécutif d'ordonner au Comité paritaire d'accélérer la procédure et de fixer une date d'audience au plus tard le 31 mai 2017. Le 8 juin 2017, elle fut informée par le président du Comité que son recours était en cours d'examen. Lorsqu'elle se plaignit de nouveau du retard pris pour fixer une date d'audience, le Directeur exécutif expliqua que cela était dû à une surcharge de travail. La requérante contesta cette explication, réitéra sa demande d'audience et demanda à être informée de la raison pour laquelle certains documents confidentiels et certificats médicaux avaient été communiqués au Comité à son insu et sans son consentement. Pendant ce temps, sa santé continuait de se détériorer et son médecin recommanda qu'elle ne travaille que des demi-journées.

Entre novembre et décembre 2017, la requérante demanda à être informée de tous les rapports précédents du Comité paritaire et de ses décisions depuis 2012, se plaignit du caractère incompatible des deux fonctions confiées au président – qui avait été nommé chef par intérim de l'Unité administrative – et souhaita connaître les raisons pour lesquelles ses documents personnels avaient été communiqués à celui-ci. Ses demandes restèrent sans réponse.

Après avoir tenu une audience le 5 février 2018, le Comité paritaire rendit son rapport le 19 février, recommandant à la majorité de ses membres le rejet du recours comme infondé. Une des membres émit une opinion divergente, dans laquelle elle estimait que la requérante avait souffert d'un manque de bonne foi et de communication de la part du Secrétariat exécutif.

Par lettre du 14 mars 2018, la requérante se vit notifier la décision du Directeur exécutif de suivre l'avis de la majorité et de rejeter son recours. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et le rapport du Comité paritaire. Elle demande également au Tribunal d'ordonner au COI de lui restituer ses fonctions à compter d'août 2016 et réclame des dommages-intérêts pour tort moral et matériel d'un montant équivalent à deux ans de traitement et indemnités, ainsi qu'une compensation financière supplémentaire pour le préjudice causé à sa santé, y compris le remboursement de tous les frais médicaux non payés par l'assurance maladie. Elle réclame également des dépens et, dans le cas où l'affaire serait renvoyée au COI, elle demande qu'il n'y ait pas de nouvelle audience du Comité paritaire. Dans sa réplique, elle précise que «[l]’attitude trompeuse, négligente, mensongère, déroutante et abusive du défendeur à [s]on égard et à l’égard du Tribunal lui-même [...] devrait être prise en considération par les juges lorsqu’ils statueront sur [s]on cas»*.

Le COI demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité, affirmant en outre que tous les nouveaux éléments de fait et allégations figurant dans la réplique devraient être écartés.

CONSIDÈRE:

1. Dans la décision, datée du 14 mars 2018, que la requérante attaque, le Directeur exécutif a accepté l'avis de la majorité des membres du Comité paritaire de rejeter le recours interne que la requérante avait introduit le 1^{er} mars 2017. Dans ce recours, la requérante alléguait que, en 2016, le Directeur exécutif lui avait retiré certaines de ses fonctions sans aucune notification, consultation ou justification préalables, en profitant de son congé de maladie de juin 2016 pour le faire; avait refusé de fournir la moindre justification des changements apportés à ses fonctions; n'avait pas tenu compte des diverses demandes de renseignements qu'elle avait faites et n'y avait pas répondu; avait permis au chef du Département environnement (qui n'était pas son supérieur hiérarchique) et à M^{me} C., à qui la plupart de ses fonctions avaient été confiées, de la harceler et de lui faire subir des brimades, lui causant une humiliation et

* Traduction du greffe.

un discrédit professionnel, ainsi qu'un préjudice grave et des problèmes de santé; l'avait empêchée de participer à des événements promotionnels; avait ignoré ses diverses demandes de règlement interne du litige; et avait adopté une attitude dédaigneuse à l'égard de la bonne foi dont elle avait fait preuve en attendant une réponse pendant plusieurs mois avant de pouvoir saisir le Comité paritaire.

2. Dans la formule de requête, la requérante laisse entendre qu'elle souhaite la tenue d'un débat oral, conformément à l'article 12, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal. Cette demande est rejetée, le Tribunal estimant que les écritures détaillées et les pièces produites par les parties sont suffisantes pour lui permettre de trancher les questions soulevées en l'espèce.

3. La requérante conteste la décision attaquée pour diverses raisons de fond et de procédure. S'agissant du fond, elle soutient que sa requête est fondée sur le retrait illégal de certaines de ses fonctions sans aucune justification ni garantie d'une procédure régulière. La requérante soutient également que le COI a manqué à son devoir de sollicitude à son égard et qu'il a porté atteinte à sa dignité et violé le principe de bonne foi.

4. S'agissant de la procédure, la requérante conteste la procédure de recours interne principalement au motif que son droit de voir son recours interne examiné par un organe de recours fonctionnant correctement a été violé. Elle soutient que la procédure a enregistré des retards injustifiables, notamment dans la programmation de l'audience que le Comité paritaire a fini par tenir le 5 février 2018; qu'il y a eu des manquements inacceptables au devoir de confidentialité; que le mandat du Comité paritaire avait expiré au moment des faits; que sa composition induisait un parti pris en faveur de l'administration; que le président du Comité avait un conflit d'intérêts et avait fait preuve de «mauvaise foi et d'un comportement tendancieux»* dans l'exercice de ses fonctions administratives, par exemple en ne répondant pas à ses nombreuses

* Traduction du greffe.

demandes de renseignements et communications écrites et en rejetant sa demande visant à obtenir une copie des rapports rendus par le Comité paritaire dans des affaires antérieures, comme le prévoit le règlement régissant la procédure du Comité. La requérante soutient en outre que, en méconnaissance de son mandat, du règlement régissant sa procédure et de sa pratique antérieure, le Comité paritaire a été assisté par un avocat externe, violant ainsi son droit à une procédure régulière; que, bien que le règlement régissant sa procédure ne prévoit pas la tenue de réunions à huis clos avant l'audience relative à un recours, le Comité a tenu de telles réunions sans l'en informer, a communiqué les comptes rendus de ces réunions à l'avocat externe pour qu'il prépare la défense de l'administration, mais lui a refusé l'accès à ces comptes rendus; que, malgré sa demande, l'accès à une copie du document que l'avocat externe avait préparé pour l'administration et pour le Comité paritaire lui a été illégalement refusé, alors même qu'une copie du dossier préparé pour défendre sa cause, qui contenait des documents confidentiels (sa lettre d'embauche et ses certificats médicaux), a été communiquée à l'avocat externe.

5. La requérante demande en outre au Tribunal d'annuler le rapport du Comité paritaire pour plusieurs motifs. Cette demande est toutefois irrecevable, car le Comité paritaire n'a qu'un pouvoir de recommandation et non un pouvoir de décision (voir, par exemple, le jugement 4392, au considérant 5). Le Tribunal se bornera à déterminer si, sur la base des allégations de la requérante, la procédure du Comité paritaire était viciée, ce qui a pu avoir une incidence sur la décision attaquée et pourrait en justifier l'annulation.

6. Même si les écritures de la requérante abondent en allégations de harcèlement, celle-ci indique clairement, dans sa réplique, qu'elle n'a pas déposé une plainte pour harcèlement et n'attend pas du Tribunal qu'il statue sur l'illégalité des prétendus faits de harcèlement qu'elle dénonce. Toutefois, elle indique que, dans la mesure où ces faits ont eu une incidence sur son travail, sa dignité et sa santé, mais n'ont jamais fait l'objet d'une enquête, elle les présente à l'appui de son moyen selon lequel le COI aurait manqué à son devoir de sollicitude à son égard.

7. L'allégation de la requérante selon laquelle la procédure de recours interne était viciée parce que le mandat du Comité paritaire avait expiré le 31 décembre 2017, soit avant que celui-ci ne tienne l'audience et ne rende son rapport et avant que la décision attaquée du Directeur exécutif du 14 mars 2018 ne soit rendue, est dénuée de fondement. Le COI produit des preuves établissant que le Comité paritaire a été constitué le 1^{er} janvier 2017 pour une durée de deux ans, conformément à l'alinéa a) de l'article 2 du règlement régissant la procédure du Comité paritaire et au paragraphe 3 de l'article 50 du Statut du personnel. Son mandat expirait donc le 31 décembre 2018.

8. L'argument de la requérante selon lequel le président du Comité paritaire avait un conflit d'intérêts parce qu'il occupait également le poste de chef de l'Unité administrative au sein de laquelle il aurait pu être amené à prendre des décisions administratives puis à examiner des recours contre ces décisions est fondé sur des motifs hypothétiques. Ces motifs ne permettent donc pas de conclure à l'existence d'un parti pris ou d'un intérêt disqualifiant cette personne pour connaître de l'affaire.

9. S'agissant de l'allégation de la requérante selon laquelle la procédure de recours interne était viciée parce que son droit de voir son recours interne examiné par un organe de recours fonctionnant correctement aurait été violé, le Tribunal rappelle qu'il a déclaré, au considérant 11 du jugement 2671, que le bon fonctionnement d'une procédure de recours interne est une garantie importante des droits des fonctionnaires et de la paix sociale à l'intérieur des organisations internationales. Comme préalable du recours judiciaire, cette procédure joue un rôle irremplaçable pour éviter que les litiges débordent du cadre de l'organisation. Il a ajouté que la notion de «bon fonctionnement» suppose nécessairement que les membres de l'organe de recours interne soient non seulement impartiaux et objectifs, mais encore que leur comportement et leur situation personnelle ne puissent donner lieu à ce qu'une personne raisonnable ayant connaissance des faits soit fondée à en douter. Sur ce dernier point, on se bornera à observer que la confiance du personnel dans les procédures de recours interne est indispensable

au bon fonctionnement de toutes les organisations internationales et permet d'éviter que les litiges débordent du cadre de ces organisations.

10. Toutefois, certains faits qui se sont produits pendant la procédure de recours interne conduisent le Tribunal à conclure que le droit de la requérante de voir son recours interne examiné par un organe de recours fonctionnant correctement a bien été violé. Les éléments de preuve ne révèlent pas que le Comité paritaire n'a pas été constitué conformément à l'article 2 de sa procédure. Néanmoins, sa composition confirme l'observation de la requérante selon laquelle il ne pouvait pas être considéré comme un organe de recours interne objectif et impartial compte tenu de la «contamination entre les tâches professionnelles»* et du chevauchement des rôles et des fonctions. La preuve irréfutable en est qu'une des membres du Comité, M^{me} P., choisie pour remplacer un membre qui avait démissionné, était en fait la secrétaire du président du Comité paritaire. Une autre membre, M^{me} A., était plus ancienne et occupait le poste de premier secrétaire exécutif du Directeur exécutif. Ce dernier a joué un rôle administratif central dans cette affaire au nom du COI. La principale allégation formulée par la requérante pour engager le recours interne était que le Directeur exécutif lui avait illégalement retiré certaines de ses fonctions et les avait attribuées à M^{me} C. Le dossier regorge de communications (qui n'étaient pas toujours cordiales) entre la requérante et le Directeur exécutif concernant son dossier. C'est également le Directeur exécutif qui a pris la décision attaquée. De plus, lorsque, à la demande de la requérante, M^{me} C. a quitté ses fonctions de membre du Comité paritaire, elle a été remplacée par M^{me} B., que la requérante a décrite à juste titre comme «dépendant hiérarchiquement de»* M^{me} C. Le Tribunal conclut que le fait que certains des membres du Comité paritaire aient eu des rôles administratifs manifestement proches a porté atteinte au droit de la requérante de voir son recours interne examiné par un organe fonctionnant correctement.

* Traduction du greffe.

11. En ce qui concerne les allégations de la requérante relatives au recrutement de l'avocat externe, le COI indique qu'il a été décidé de recruter un avocat pour assister le Comité paritaire et le Département juridique en raison de la complexité du dossier, de la gravité des allégations de la requérante ainsi que du nombre et du volume des documents versés au dossier. Cette décision visait à alléger la charge administrative engendrée par l'affaire et à préciser les questions que le Comité paritaire devait régler. Ainsi, en juin 2017, le Comité a proposé au Directeur exécutif de l'autoriser à demander l'assistance de l'avocat externe pour procéder à une analyse préliminaire du recours. Il était nécessaire, de l'avis du COI, de préciser la portée des allégations de la requérante. Le Département juridique a recruté l'avocat, auquel une partie de la documentation déposée dans le cadre du recours a été communiquée à des fins d'étude et d'analyse. Les documents auxquels l'avocat avait accès étaient, d'après le COI, toujours soumis à la plus stricte confidentialité. Il s'agissait de documents qui avaient été versés au dossier administratif par la requérante elle-même ou à sa demande.

12. Toutefois, le simple fait que le règlement intérieur du COI ne prévoyait pas le recrutement d'un avocat externe pour fournir une assistance dans une procédure de recours interne et qu'il n'existait pas de pratique antérieure d'un tel recrutement n'exclut pas cette possibilité. Mais ce qui est déterminant, c'est le rôle qu'un tel avocat joue dans la procédure de recours interne, comme le confirme le jugement 3909, en particulier au considérant 6. En premier lieu, il est anormal qu'un département juridique, qui est chargé de présenter la défense de l'organisation dans le cadre du recours interne formé par un membre du personnel, travaille apparemment de concert avec l'organe de recours (en l'espèce le Comité paritaire), dont le devoir est de maintenir l'équilibre de la justice entre les parties. La déclaration du COI selon laquelle la requérante ne produit aucune preuve démontrant que le Département juridique aurait donné des instructions de quelque nature que ce soit à l'avocat externe est sans pertinence.

13. Des informations décisives concernant le rôle joué par l'avocat figurent dans les déclarations du COI selon lesquelles, étant donné l'énorme quantité d'informations envoyées par la requérante, l'avocat a été recruté pour doter le Comité paritaire d'un outil efficace pour prendre des décisions fondées en droit concernant le recours, la fonction de l'avocat était d'examiner et d'organiser les informations ainsi que de donner un avis professionnel sur les aspects factuels de l'affaire, et le rapport de l'avocat ne contenait pas de faits dont le Comité n'avait pas déjà connaissance puisqu'il avait tenu des réunions préparatoires avant l'audience du 5 février 2018. Même dans ce contexte, l'affirmation du COI selon laquelle nul ne saurait soutenir que le Comité paritaire a fondé sa décision sur l'avis de l'avocat n'est pas recevable. Ses propres affirmations permettent de conclure que le Comité disposait de l'avis en question et l'avait examiné lors de ses délibérations et aux fins d'établissement de son rapport. Il est par ailleurs évident que le Département juridique, qui a présenté la défense de l'administration, disposait également d'une copie de l'avis, mais qu'au moment de l'audience de février 2018 aucune copie n'en avait été communiquée à la requérante. Lorsqu'elle a demandé à avoir accès à cet avis à l'audience, le Comité a autorisé la requérante et son représentant légal à le consulter brièvement pendant la réunion, mais leur a interdit d'en faire des copies, les informant qu'ils ne pourraient en obtenir une copie que sur demande écrite après l'audience. Malgré cela, leur demande écrite est restée sans réponse et ils n'avaient toujours pas reçu de telle copie au moment où la requête a été déposée devant le Tribunal.

14. Il est bien établi dans la jurisprudence du Tribunal qu'un fonctionnaire doit avoir connaissance, en règle générale, de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité fonde ou s'apprête à fonder sa décision à son encontre et que la divulgation de ces pièces ne peut normalement être refusée pour des raisons de confidentialité, sauf dans des cas spéciaux où un intérêt supérieur s'oppose à la divulgation de certains documents (voir, par exemple, le jugement 4412, au considérant 14). Il est également de jurisprudence constante que le principe d'égalité des armes doit être respecté en s'assurant que toutes les parties à une affaire disposent de l'ensemble des documents utilisés par un organe de recours dans le

cadre d'une procédure de recours interne et que tout manquement à ce principe constitue une violation du droit à une procédure régulière (voir, par exemple, le jugement 3586, au considérant 17). Ces principes ont été violés en l'espèce, dès lors que la requérante n'a pas reçu sa propre copie de l'avis de l'avocat externe avant l'audience.

15. Il ressort de ce qui précède, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens de la requérante, que la décision attaquée du 14 mars 2018, qui approuvait le rapport de la majorité des membres du Comité paritaire adopté conformément à l'alinéa g) de l'article 5 de sa procédure, était entachée de vices de procédure et doit être annulée. Compte tenu de cette irrégularité dans la procédure de recours interne, l'affaire sera renvoyée au COI pour qu'elle soit examinée par un Comité paritaire siégeant dans une nouvelle composition et pour que le Directeur exécutif prenne une nouvelle décision fondée sur l'avis du Comité. La conclusion de la requérante tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel ne pourra être accueillie que si l'intéressée obtient gain de cause sur ses griefs d'ordre matériel (énoncés au considérant 3 du présent jugement). Étant donné qu'en l'espèce elle a obtenu gain de cause sur ses griefs relatifs à la procédure et que l'affaire sera renvoyée au COI, sa conclusion tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel reste en suspens. Cependant, le Tribunal estimant que la requérante n'a pas indiqué quel préjudice elle aurait subi du fait des vices de procédure ayant entraîné l'annulation de la décision, il ne lui accordera pas les dommages-intérêts pour tort moral qu'elle réclame.

Ayant obtenu gain de cause en l'espèce, elle se verra accorder la somme de 8 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée en date du 14 mars 2018 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée au COI conformément au considérant 15 du présent jugement.
3. Le COI versera à la requérante la somme de 8 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 17 novembre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE PATRICK FRYDMAN SIR HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ