

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**A.**

**c.**

**CPI**

**126<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4003**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre la Cour pénale internationale (CPI), formée par M<sup>me</sup> H. A. le 18 décembre 2014, la réponse de la CPI du 19 juin 2015, la réplique de la requérante du 11 août, régularisée le 1<sup>er</sup> septembre, et la duplique de la CPI du 24 décembre 2015;

Vu les demandes d'intervention déposées par MM. A. K. et E. P. L. le 8 octobre 2016 et le 27 janvier 2017, respectivement, et les observations formulées par la CPI à leur sujet le 18 janvier 2017 et le 3 mai 2017, respectivement;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal et l'article 13 de son Règlement;

Après avoir examiné le dossier;

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

La requérante demande à être indemnisée pour les préjudices liés à son arrestation et sa détention en Libye alors qu'elle était en mission officielle.

La requérante a été recrutée par la CPI en décembre 2005 en tant qu'interprète et traductrice. En juin 2012, elle participa à une mission en Libye qui avait été ordonnée par la Chambre préliminaire I de la CPI dans le cadre de l'affaire concernant M. G., ressortissant libyen visé par un mandat d'arrêt que la CPI avait délivré en 2011. L'objectif de cette mission était double : d'une part, une représentante du Bureau du

conseil public pour la Défense, qui avait été désignée à titre provisoire comme conseil de M. G., devait s'entretenir avec lui sous couvert du secret professionnel et, d'autre part, deux représentants du Greffe devaient rencontrer M. G. afin d'évoquer avec lui la possibilité qu'il désigne le conseil de son choix. La requérante devait intervenir au besoin en qualité d'interprète.

Au moment de la mission, M. G. était détenu par des milices locales à Zintan. La requérante et ses trois collègues arrivèrent à Tripoli le 6 juin 2012 et se rendirent à Zintan le lendemain. Peu de temps après avoir rencontré M. G., les quatre représentants de la CPI furent arrêtés par les autorités de Zintan et accusés de diverses infractions pénales au motif qu'ils avaient commis des actes mettant en danger la sécurité nationale ou en avaient été complices. Le conseil du Bureau du conseil public pour la Défense et la requérante furent finalement mis en examen pour possession illégale de documents et d'une caméra en forme de stylo qui devait être utilisée pour transmettre des informations touchant à la sécurité nationale, ainsi que pour destruction intentionnelle de documents authentiques au profit d'une tierce partie et au détriment d'autres parties. Les deux autres fonctionnaires de la CPI ne furent pas initialement placés en détention, mais choisirent de rester avec leurs collègues et furent ultérieurement mis en examen en tant que complices. Ces événements firent l'objet d'une large couverture médiatique.

Après d'intenses efforts diplomatiques, la requérante et ses collègues furent libérés le 2 juillet 2012. La CPI assura aux autorités libyennes que cet incident ferait l'objet d'une enquête interne approfondie et que des mesures appropriées seraient prises, mais les charges contre les fonctionnaires de la CPI ne furent pas retirées.

Le 24 juillet 2012, le Greffier de la Cour demanda au Mécanisme de contrôle indépendant de réaliser un examen postincident à titre indépendant. Le Mécanisme rendit un rapport en octobre 2012 dans lequel il conclut que le cadre de planification des missions de la CPI présentait d'importantes lacunes. Il estima en particulier que la CPI aurait dû conclure avec les autorités libyennes un accord diplomatique officiel concernant les privilèges et immunités des fonctionnaires de la Cour. En outre, les activités que les fonctionnaires entendaient mener

au cours de leur mission n'avaient pas été clairement définies au préalable par un échange de notes verbales. Le Mécanisme conclut également qu'aucune des recommandations de sécurité émises par l'Unité de sécurité sur le terrain de la CPI lors de la préparation de la mission n'avait été mise en œuvre.

En décembre 2012, les autorités libyennes transmirent à la CPI une copie de leur propre dossier d'enquête concernant les actes de la requérante et de ses collègues. En janvier 2013, le Greffier décida d'engager un consultant externe pour mener une enquête visant à établir les faits et qui devait, selon le mandat du consultant, «porter notamment sur les actes accomplis par les quatre fonctionnaires de la CPI dans l'exercice de leurs fonctions, les circonstances de leur arrestation/détention, les conditions de leur détention et les événements les impliquant directement qui se sont produits ultérieurement pendant leur détention»\*. La requérante refusa de participer à cette enquête.

Le 3 juin 2013, la requérante présenta à la CPI une «demande d'indemnisation et/ou de dommages-intérêts»\*, dans laquelle elle réclamait notamment des dommages-intérêts punitifs pour tort moral à raison de sa détention en Libye, au motif que la CPI avait agi avec malveillance, fait preuve d'une indifférence totale à l'égard de sa sécurité et d'une grave négligence. À l'appui de sa demande, elle invoquait non seulement la préparation insuffisante de la mission, mais aussi les conditions de sa détention et les événements survenus après sa libération, y compris les refus opposés à ses demandes d'assistance, les restrictions à ses déplacements dues aux accusations pénales en suspens et le fait que la CPI n'avait pas publié de communiqué pour démentir les affirmations des médias selon lesquelles elle était une «espionne», afin de préserver sa réputation.

Le Greffier fit une proposition de règlement qui fut refusée par la requérante, dont les demandes répétées visant à obtenir une copie du rapport du consultant avaient été rejetées. Le Greffier rejeta ensuite dans son intégralité la demande d'indemnisation de la requérante par décision du 19 décembre 2013. Il considéra que la planification de

---

\* Traduction du greffe.

la mission était conforme au cadre juridique applicable et que la responsabilité des préjudices subis par la requérante devait être essentiellement mise à la charge des autorités libyennes. Il estima que certains des actes de la requérante au cours de la mission avaient largement dépassé son rôle d'interprète et auraient pu constituer une conduite ne donnant pas satisfaction, mais il décida de ne pas ouvrir de procédure disciplinaire à son encontre. Toutefois, selon lui, ces «erreurs»<sup>\*</sup> avaient éveillé les soupçons des autorités libyennes et ainsi contribué à son arrestation et à celle de ses collègues.

La requérante introduisit une demande de réexamen de cette décision le 17 janvier 2014. Dans le même temps, elle déposa une demande en récusation du Greffier, qu'elle accusa d'user de représailles à son encontre du fait qu'elle avait refusé sa proposition de règlement. Toutefois, comme le Greffier ne répondit pas à sa demande de réexamen dans le délai prescrit, la requérante saisit la Commission de recours le 5 mars 2014, ayant obtenu entre-temps une copie du rapport du consultant.

La Commission de recours rendit son rapport le 26 août 2014. Renvoyant notamment aux constatations faites dans le rapport du Mécanisme de contrôle indépendant, elle conclut que la CPI n'avait pas rempli toutes ses obligations en ce qui concernait les dispositions en matière de sécurité pour la mission et que, partant, il y avait lieu d'indemniser la requérante. Elle considéra également que les conclusions du Greffier concernant le comportement de la requérante au cours de la mission semblaient n'être étayées par aucun élément de preuve. La Commission de recours considéra toutefois que la requérante n'avait pas démontré que le Greffier avait usé de représailles à son encontre. Elle fit droit au recours à l'unanimité et recommanda au Greffier d'«envisager à nouveau une conciliation en vue de régler le différend»<sup>\*</sup> et d'engager un expert afin qu'il donne son avis sur le calcul d'un montant adéquat aux fins du règlement.

---

<sup>\*</sup> Traduction du greffe.

Par mémorandum du 25 septembre 2014, le Greffier informa la requérante que, même si, «pour l'essentiel, [il] ne p[ouvait] souscrire à l'analyse et aux conclusions de [la Commission de recours]»\* pour les raisons exposées dans sa réponse au recours, il acceptait la recommandation de la Commission et recontacterait donc sous peu la requérante pour proposer un expert. Finalement, cette tentative de règlement à l'amiable échoua et la requérante saisit le Tribunal en vue d'attaquer la décision du Greffier du 25 septembre 2014.

La requérante demande au Tribunal de lui accorder une indemnisation pour les préjudices subis en raison de son emprisonnement en Libye, des propos diffamatoires tenus dans la presse au sujet de son emprisonnement et du fait que des poursuites pénales à son encontre sont toujours en cours en Libye, ce qui soumet ses déplacements à des restrictions. En outre, elle réclame une indemnité de 800 000 euros pour tort moral et 400 000 euros de dommages-intérêts à titre exemplaire du fait que le Greffier n'avait pas mis en place des protocoles adéquats pour la mission, avait commis un détournement de pouvoir, avait agi avec malveillance et avait pris des mesures de représailles, et du fait que la CPI avait continué à manquer au devoir de sollicitude qui lui incombe en ne protégeant pas sa dignité, sa réputation et sa sécurité. Elle réclame également les dépens, dont 60 000 euros pour les honoraires d'avocat, et toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

La CPI reconnaît avoir manqué au devoir de sollicitude que lui impose l'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel pour ce qui est de certains aspects de la préparation de la mission, et estime qu'il serait fait une juste réparation de ce manquement et du tort moral ainsi subi par la requérante en allouant à celle-ci une indemnisation de l'ordre de 20 000 à 25 000 euros. La Cour considère toutefois que les conclusions fondées sur l'allégation de représailles et celles fondées sur le harcèlement que la requérante aurait subi au cours de sa détention sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne, et que le surplus de ses conclusions devrait être rejeté pour défaut de fondement.

---

\* Traduction du greffe.

CONSIDÈRE :

1. Le 3 juin 2013, la requérante a présenté une demande d'indemnisation en application de la règle 106.9 du Règlement du personnel, laquelle prévoit que les maladies ou accidents imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de la Cour ouvrent droit à indemnisation. Sa demande portait sur les préjudices qu'elle avait subis en raison de la mauvaise gestion de la mission en Libye et de son incarcération de vingt-six jours qui en avait résulté, ainsi que de la façon dont la CPI, en particulier le Greffier, l'avait traitée à son retour. Celui-ci a rejeté sa demande par décision du 19 décembre 2013.

2. Pour justifier ce rejet, le Greffier a indiqué dans sa décision du 19 décembre que, selon «toutes les informations disponibles»\*, le comportement de la requérante avait contribué à sa détention et à celle de deux de ses collègues. Il a cité un rapport écrit par un consultant indépendant qu'il avait engagé pour mener une enquête visant à établir les faits, et a observé que le comportement de la requérante n'était «pas conforme aux dispositions obligatoires de la CPI en matière de sécurité et/ou pouvait constituer une conduite ne donnant pas satisfaction»\*. Il a décidé, «eu égard à la règle 110.1 du Règlement du personnel, de ne pas ouvrir de procédure à l'encontre de [la requérante]»\*, en précisant toutefois qu'il comptait «parler des erreurs en question avec la chef de section de [la requérante], dans le cadre de l'exercice visant à tirer des enseignements pour l'avenir, et examiner avec elle les mesures appropriées qui pourraient être prises pour veiller à ce que soient rappelées à [la requérante] les limites de ses fonctions d'interprète»\*.

3. Le 17 janvier 2014, la requérante a introduit une demande de réexamen de la décision du 19 décembre. Dans le même temps, elle a déposé séparément une demande de récusation tendant à ce que le Greffier et/ou le Greffe se déclare incompétent pour connaître de sa demande de réexamen «de sorte qu'un organe neutre et désintéressé se penche sur les graves défaillances structurelles et les décisions du

---

\* Traduction du greffe.

personnel du Greffe concernant l'organisation de la mission [en Libye], que le Greffier n'abord[ait] pas dans sa réponse à la demande [d'indemnisation]»\*.

4. Avant cela, le 21 février 2013, le Mécanisme de contrôle indépendant avait rendu une version révisée de son rapport postincident d'octobre 2012. Il a conclu que, «tant au cours de la préparation de la mission que dans ses tentatives de résoudre la crise, la Cour a vu son action être fortement entravée par un cadre d'orientation défaillant et par l'absence de planification avancée. Si elle prend des mesures dans ces deux domaines afin de renforcer ses systèmes, la Cour peut espérer éviter que des crises semblables ne se reproduisent à l'avenir et, si une crise est inévitable, être à même de réagir avec plus de fermeté.»\* Dans l'introduction du rapport, le Mécanisme de contrôle indépendant déclare : «[b]ien qu'il faille saluer les quatre fonctionnaires pour la force morale dont ils ont fait montre, il y a lieu de relever que [la requérante] a fait preuve d'un professionnalisme remarquable et de courage personnel pour servir les intérêts de la Cour et de ses collègues dans une situation des plus difficiles, en faisant office de seul lien de communication entre les autres fonctionnaires, les ravisseurs et les représentants du gouvernement libyen»\*.

5. Le rapport du consultant dont il est question au considérant 2 ci-dessus a été remis le 3 juin 2013, mais la requérante n'en a obtenu une copie que le 11 février 2014. Il est notamment conclu dans ce rapport, sous le titre «Problèmes observés», que la mission en Libye n'avait pas été préparée de manière adéquate.

6. Dans son rapport en date du 26 août 2014, la Commission de recours de la CPI a conclu que la demande en récusation déposée par la requérante le 16 janvier 2014 ne pouvait être accueillie, mais que son recours interne était recevable. Elle a fait droit au recours de la requérante à l'unanimité et a recommandé à la CPI d'envisager à nouveau une conciliation en vue de régler le différend. Elle a également recommandé

---

\* Traduction du greffe.

à la CPI de solliciter l'avis d'un expert sur la manière de calculer le montant du règlement afin qu'il soit juste et corresponde à l'étendue de la responsabilité encourue et du préjudice subi. Lors de son examen du recours, la Commission a estimé que la requérante n'avait pas démontré que la CPI avait usé de représailles à son encontre, mais a toutefois considéré que la CPI avait une part de responsabilité dans l'épreuve endurée par la requérante et qu'il n'avait pas été établi que la responsabilité personnelle de cette dernière était engagée.

7. Dans sa décision du 25 septembre 2014, le Greffier a déclaré que, «pour l'essentiel, [il] ne p[ouvait] souscrire à l'analyse et aux conclusions de [la Commission de recours] concernant la recevabilité et le fond de [l']affaire [introduite par la requérante] pour les raisons exposées dans la réponse [de la CPI au recours]»\*. Il a néanmoins décidé d'envisager à nouveau une conciliation en vue de régler le différend, ainsi que de solliciter l'avis d'un expert sur le calcul du montant du règlement envisageable. Les tentatives visant à régler le différend ont échoué et le Greffier a rejeté, du moins implicitement, les prétentions de la requérante. Dans ses écritures, la CPI n'a soulevé aucun point concernant le caractère définitif de la décision attaquée.

8. La requérante avance les moyens suivants à l'appui de ses prétentions : le refus opposé à sa demande d'indemnisation n'était pas justifié; son droit à une procédure régulière a été violé; le Greffier a usé de représailles; il y a eu détournement de pouvoir et mauvaise foi; et l'organisation a manqué à son devoir de sollicitude.

9. La requérante sollicite la tenue d'un débat oral si le Tribunal le juge nécessaire. Deux des collègues et codétenus de la requérante, MM. P. L. et K., ont déposé des demandes d'intervention, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal, au motif qu'ils se trouvent dans une situation similaire en droit et en fait à celle de la requérante.

---

\* Traduction du greffe.



10. La CPI conteste la recevabilité de la requête pour ce qui concerne les allégations de harcèlement et de représailles. Elle conteste également l'intervention de M. K., estimant qu'il ne se trouvait pas dans une situation similaire à celle de la requérante car : a) M. K. ; n'avait demandé aucune indemnisation jusqu'au dépôt de sa demande d'intervention introduite quatre ans après l'incident; b) la CPI pouvait légitimement considérer que toute somme due à M. K. lui avait été définitivement et intégralement versée lors de sa cessation de service; c) la requérante réclame des dommages-intérêts pour d'autres incidents allégués auxquels M. K. ne saurait prétendre. La CPI accepte expressément l'intervention de M. P. L. dans la mesure où elle porte sur l'allégation de manquement au devoir de sollicitude. La Cour a reconnu que sa responsabilité était engagée du fait qu'elle avait manqué à son devoir de sollicitude en ne préparant pas de manière adéquate la mission qui avait conduit à la détention de la requérante et de M. P. L. en Libye. Elle demande que l'indemnisation accordée pour «tort moral/souffrance émotionnelle»<sup>\*</sup> soit de l'ordre de 20 000 à 25 000 euros.

11. Le Tribunal estimant que les écritures sont suffisantes pour lui permettre de statuer en toute connaissance de cause, la demande de débat oral est rejetée.

12. Il est fait droit à la demande d'intervention de M. P. L. dans la mesure où elle porte sur l'allégation de manquement de l'organisation à son devoir de sollicitude et où la CPI l'a acceptée. La demande d'intervention de M. K. est rejetée, car il ne se trouve pas dans une situation similaire en droit et en fait à celle de la requérante, dès lors que, contrairement à lui, la requérante a déposé une demande d'indemnisation en temps utile.

13. En ce qui concerne les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la CPI, le Tribunal estime que les conclusions relatives à l'allégation de représailles sont recevables. La requérante avait soulevé cette question dans sa demande de réexamen et son recours interne, et la Commission

---

<sup>\*</sup> Traduction du greffe.

de recours l'avait examinée dans son rapport. Partant, la requérante a épuisé les voies de recours interne. Le Tribunal considère que la question du harcèlement n'a pas été examinée par le biais des procédures internes prévues à cet effet. Dès lors que cette question a trait au comportement inapproprié qu'aurait adopté un autre fonctionnaire de la CPI, la procédure applicable est celle prévue aux sections 6 et 7 de l'instruction administrative ICC/AI/2005/005 sur le harcèlement sexuel et les autres formes de harcèlement. Étant donné que la requérante n'a pas suivi cette procédure, toute conclusion fondée sur une allégation de harcèlement est irrecevable et ne sera donc pas examinée par le Tribunal.

14. La requérante soutient que la décision du 19 décembre 2013 est entachée d'erreurs de fait et de droit et que, par conséquent, elle ne saurait être considérée comme dûment motivée. Dans cette décision, le Greffier a cité le rapport du consultant et déclaré que, «selon toutes les informations disponibles»\*, il était parvenu à la conclusion que le comportement de la requérante (le Greffier parle d'«erreurs»\*) avait eu pour conséquence d'éveiller les soupçons à l'égard de la requérante et de l'une de ses collègues (M<sup>me</sup> T.) et avait «ainsi contribué à leur arrestation et à leur détention»\*, ainsi qu'à celles de leurs deux autres collègues qui participaient à la mission. Le Greffier a conclu que «la [CPI] avait préparé cette mission en respectant pleinement le cadre juridique et administratif applicable»\* et qu'elle n'avait «commis aucune violation susceptible d'engager sa responsabilité à raison de ce qui [était] arrivé à [la requérante]»\*. Comme la Commission de recours l'a relevé, ces affirmations n'étaient étayées par aucun élément de preuve et, «[é]tant donné qu'il n'a pas été établi que le comportement de [M<sup>me</sup> T.] et de [la requérante] était suspect ou, pire encore, criminel, on ne saurait affirmer dans ces circonstances qu'elles étaient directement responsables de l'arrestation et de la détention de M. K. ou de M. P. L.»\*.

---

\* Traduction du greffe.

15. Le Tribunal estime que les motifs invoqués dans la décision du 19 décembre 2013 pour justifier le refus opposé à la demande d'indemnisation de la requérante n'étaient étayés par aucune pièce du dossier. De surcroît, le Greffier s'est appuyé sur des documents qu'il avait refusé de communiquer à la requérante, tout en déformant les constatations faites dans ces documents, en violation manifeste de son droit à une procédure régulière. Il a aussi donné de fausses informations à la requérante en lui disant qu'il avait été tenu de détruire le rapport du consultant et ne pouvait donc pas lui en donner une copie, alors qu'il savait pertinemment que la communication du rapport à la requérante avait déjà été approuvée. Il s'agit là d'un acte de mauvaise foi. Il ressort des échanges de correspondance entre le Greffier et la requérante qu'il l'avait menacée à plusieurs reprises de l'accuser de faute et de prendre d'éventuelles sanctions disciplinaires si elle n'acceptait pas l'offre faite par la CPI lors de la procédure de conciliation. Il s'agissait là d'un détournement de pouvoir et d'une nouvelle preuve de mauvaise foi.

16. Le Tribunal reconnaît que l'épreuve endurée par la requérante en Libye était une conséquence directe du fait que la CPI n'avait pas convenablement préparé la mission et n'avait en particulier pas fait le nécessaire pour : a) établir des relations diplomatiques en veillant à ce qu'un mémorandum d'accord soit mis en place et/ou que des notes verbales soient échangées avec les autorités libyennes avant le début de la mission; b) établir un plan de mission qui précisait les objectifs de la mission, les lieux à visiter et les personnes à rencontrer, et qui désignait un chef de mission et précisait les responsabilités spécifiques des membres de l'équipe; c) s'assurer que tous les protocoles de sécurité étaient suivis et que les conseils donnés avaient été mis en œuvre afin de garantir la sécurité des fonctionnaires participant à la mission. En raison de ces manquements et compte tenu du préjudice subi par la requérante et M. P. L. pendant leur période de confinement, le Tribunal leur accorde à chacun 140 000 euros à titre d'indemnité pour tort moral. Cette somme couvre le préjudice causé à leur bien-être psychologique ainsi qu'à leur vie publique et privée en raison du stress qu'ils subissent et des difficultés qu'ils rencontrent dans leurs déplacements du fait que des charges pèsent toujours contre eux en Libye et qu'il a été porté

atteinte à leur réputation, situation que la CPI aurait pu atténuer si elle avait publié un communiqué clamant leur innocence immédiatement au lieu d'attendre qu'un large écho soit donné aux accusations portées par la Libye.

17. De plus, la requérante a continuellement été victime d'un traitement inapproprié de la part du Greffier au cours de la période ayant suivi son retour de Libye. Un tel comportement relève d'un détournement de pouvoir, de la mauvaise foi et constitue une mesure de représailles et justifie l'octroi d'une indemnité supplémentaire pour tort moral, dont le Tribunal fixe le montant à 60 000 euros. Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder des dommages-intérêts exemplaires, eu égard notamment aux efforts considérables déployés par la CPI pour obtenir la libération de la requérante et de ses collègues alors qu'ils étaient détenus en Libye.

18. La requérante ayant obtenu gain de cause, elle a droit aux dépens, tout comme M. P. L., dont la demande d'intervention est admise. Le Tribunal fixe le montant des dépens de M. P. L. à 500 euros puisqu'il n'était pas représenté par un avocat et n'a pas eu besoin de fournir des écritures très complètes à l'appui de sa demande d'intervention. Compte tenu de la complexité de l'affaire, la requérante a droit pour sa part à 20 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

1. La CPI versera à la requérante une indemnité pour tort moral d'un montant de 200 000 euros.
2. Elle versera à M. P. L. une indemnité pour tort moral d'un montant de 140 000 euros.
3. Elle versera à la requérante la somme de 20 000 euros et à M. P. L. la somme de 500 euros à titre de dépens.

4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.
5. La demande d'intervention de M. K. est rejetée.

Ainsi jugé, le 10 mai 2018, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, 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, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

*(Signé)*

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ