

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

D.

c.

OIT

122^e session

Jugement n° 3704

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} I. M. S. D. le 18 juin 2013 et régularisée le 30 août, la réponse de l'OIT du 20 décembre 2013, la réplique de la requérante du 26 février 2014 et la duplique de l'OIT du 2 juin 2014;

Vu l'article II, paragraphe 1, 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 l'ancienne directrice du Bureau de l'OIT à Berlin de lui infliger un avertissement à titre de sanction.

La requérante est entrée au service du Bureau de l'OIT à Berlin en 2004. Au moment des faits, elle était employée en qualité d'assistante chargée de l'administration et de la gestion financière.

En février 2012, la directrice du Bureau de l'OIT à Berlin conclut un contrat de service entre le Bureau et une médiatrice externe. Dans le cadre de ce contrat, la médiatrice devait conduire trois entretiens et préparer un rapport. Le premier entretien ayant dû être annulé, la directrice convint avec la médiatrice qu'une facture relative à l'entretien annulé serait soumise par cette dernière. La facture parvint au Bureau de l'OIT à Berlin alors que la requérante était en congé; la directrice la transmit à la requérante en lui donnant pour instruction de la régler dès son retour de congé.

Lorsqu'elle reprit le travail le 15 mars 2012, la requérante ne régla pas la facture, estimant qu'elle n'était pas conforme aux règles de l'OIT, dans la mesure où son montant était inférieur au seuil requis pour le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par les autorités fiscales allemandes et que son règlement aurait entraîné un dépassement du montant d'honoraires prévu dans le contrat de service conclu par la médiatrice. Elle décida donc de numériser la facture et d'en garder une copie mais détruisit l'original. En avril, la médiatrice transmit une nouvelle facture d'un montant supérieur qui était dès lors admissible à un remboursement de la TVA. Cette facture a été réglée le 24 avril 2012.

Le 2 avril 2012, la directrice apprit que la requérante n'avait pas réglé la facture initiale comme elle en avait reçu l'instruction et lui adressa le 23 avril 2012 une lettre d'avertissement dans laquelle elle soutenait qu'elle avait outrepassé ses fonctions et agi de manière arbitraire en refusant de régler cette facture. La lettre d'avertissement, dont une copie a été versée au dossier personnel de la requérante, était rédigée en allemand, «*Abmahnung*» étant le terme utilisé par la directrice pour traduire «avertissement». Aucune mention n'était faite dans la lettre au Statut du personnel du Bureau international du Travail.

La requérante lui répondit par écrit le 2 mai 2012, rejetant ces allégations et affirmant qu'elle s'était conformée à ses obligations en tant qu'assistante chargée de l'administration et de la gestion financière. Elle relevait qu'elle avait expliqué à la directrice en mars que la facture en question n'était pas exploitable car son montant était inférieur au seuil requis par les autorités allemandes pour permettre le remboursement de la TVA et qu'elle avait donc décidé de la détruire, conformément à la pratique usuelle de l'OIT. Elle précisait que le contrat de service signé entre le Bureau de l'OIT à Berlin et la médiatrice portait sur trois entretiens et un rapport mais ne prévoyait pas de rémunération supplémentaire en cas d'annulation. Elle ajoutait qu'elle s'était conformée au Règlement financier et aux Règles de gestion financière de l'OIT et qu'elle avait permis au Bureau de l'OIT à Berlin d'obtenir un remboursement de TVA pour ce contrat de service.

Le 23 mai 2012, la requérante présenta une réclamation au Département du développement des ressources humaines, contestant

l'avertissement que lui avait infligé la directrice du Bureau de l'OIT à Berlin. Par lettre du 8 août 2012, le Département du développement des ressources humaines l'informa du rejet de sa réclamation au motif que l'avertissement constituait une sanction proportionnée qui lui avait été infligée à bon droit. La requérante reçut une copie numérisée de cette lettre par un courriel du 10 août 2012 qui l'informait que l'original lui serait transmis «par courrier ordinaire». Elle reçut l'original de la lettre par courrier le 5 septembre 2012. Le 13 septembre 2012, elle saisit la Commission consultative paritaire de recours. Dans son rapport du 28 janvier 2013, la Commission considéra que l'avertissement infligé à la requérante était proportionné et recommanda au Directeur général de rejeter le recours comme étant dénué de fondement. Par souci de transparence et de bonne gestion, elle recommanda également qu'une traduction en anglais de l'avertissement du 23 avril 2012 soit versée au dossier personnel de la requérante. Par lettre du 20 mars 2013, la décision du Directeur général de faire siennes les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours et de rejeter le recours fut notifiée à la requérante. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'OIT de retirer l'avertissement de son dossier personnel. Elle réclame une indemnisation ainsi que 2 000 francs suisses à titre de dépens.

L'OIT invite le Tribunal à rejeter la requête comme étant irrecevable *ratione temporis* et, à titre subsidiaire, comme étant dénuée de fondement dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. La requérante demande l'annulation de la décision attaquée. Elle conteste l'avertissement qu'elle a reçu à titre de sanction au motif qu'il ne serait pas valable car il serait entaché d'un vice de forme et serait illégal et injustifié sur le fond.
2. L'OIT soulève d'emblée la question de la recevabilité, faisant valoir que le recours interne de la requérante a été déposé en dehors

des délais prescrits. Dans le jugement 3311, aux considérants 5 et 6, le Tribunal a rappelé le principe maintes fois réaffirmé selon lequel les délais fixés pour les procédures de recours interne et les délais fixés dans le Statut du Tribunal ont pour finalités importantes que les litiges soient traités en temps opportun et que les droits des parties soient fixés avec certitude à un moment précis.

3. La raison d'être de ce principe général peut être résumée ainsi : les délais ont un caractère objectif et leur observation rigoureuse est nécessaire pour garantir l'efficacité de l'ensemble du système de réexamen administratif et judiciaire des décisions. Un système inefficace pourrait potentiellement nuire au personnel des organisations internationales. Il ne faudrait pas que la flexibilité concernant les délais prescrits ait un effet négatif sur le processus décisionnel du Tribunal, même s'il peut sembler juste ou équitable dans un cas particulier d'autoriser une certaine souplesse. L'absence de rigueur sur ce point «aurait pour effet de porter atteinte à la nécessaire stabilité des situations juridiques». Ce principe général s'applique à la procédure de recours interne, même si l'organe de recours interne examine le recours sur le fond alors même que les délais n'ont pas été respectés. Un organe de recours interne aurait tort de se saisir d'un recours frappé de forclusion et le Tribunal n'entrera pas en matière sur une requête dirigée contre la décision fondée sur une recommandation formulée par cet organe. Toutefois, il existe des exceptions à ce principe général posé par la jurisprudence du Tribunal. L'une d'entre elles est le cas où l'organisation défenderesse a induit le requérant en erreur, le privant ainsi de la possibilité d'exercer son droit de recours en violation du principe de bonne foi (voir, par exemple, le jugement 2722, au considérant 3, et le jugement 3311, aux considérants 5 et 6).

4. L'OIT fait valoir que la requête est irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, la requérante n'ayant pas épuisé les voies de recours interne. Selon l'OIT, elle n'aurait pas saisi la Commission consultative paritaire de recours dans le délai prescrit par l'article 13.3.2 du Statut du personnel. Cet article prévoit que toute réclamation devant la Commission consultative paritaire

de recours doit être déposée dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision du Département du développement des ressources humaines.

5. C'est par la lettre du 8 août 2012 que la requérante a été informée que sa réclamation avait été rejetée par le Département du développement des ressources humaines au motif que l'avertissement lui avait été infligé à bon droit et constituait une sanction proportionnée. Une copie numérisée de la lettre a été transmise à la requérante par courriel le 10 août 2012, l'informant que l'original lui serait adressé par courrier ordinaire. L'OIT affirme que la requérante a reçu et ouvert le courriel le jour même, comme attesté par le système de messagerie électronique de l'Organisation. La requérante ne l'a pas contesté. Elle a reçu l'original de la lettre par courrier le 5 septembre 2012 et a saisi la Commission consultative paritaire de recours le 13 septembre 2012.

6. L'OIT soutient que la décision a été notifiée à la requérante le 10 août 2012 et que sa réclamation aurait dû être introduite devant la Commission consultative paritaire de recours dans un délai d'un mois à compter de cette date. Le Tribunal a maintes fois affirmé, comme dans le jugement 2966, au considérant 8, par exemple, qu'une décision peut être valablement notifiée par courriel et que le délai court à compter de la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance de la décision.

7. La requérante affirme que sa réclamation était recevable en ce qu'elle relève de l'une des exceptions prévues au principe général de strict respect des délais prescrits, l'OIT l'ayant induite en erreur en lui laissant penser que le délai pour le dépôt de sa réclamation devant la Commission consultative paritaire de recours ne commencerait à courir qu'au moment où elle aurait reçu l'original de la lettre l'informant que le Département du développement des ressources humaines avait rejeté sa réclamation. Dans sa réplique, elle invoque les raisons suivantes à l'appui de cette affirmation :

«Premièrement, [...] je me demande pourquoi il était nécessaire d'envoyer l'original de la lettre par courrier ordinaire si la copie numérisée était suffisante pour déclencher le délai de recours devant la Commission consultative paritaire

de recours. Deuxièmement, [...] j'ai été induite en erreur par la formulation du [courriel] accompagnant la copie numérisée de l'original de la lettre. En effet, j'ai été informée que "l'original de la lettre [me] serait envoyé par courrier ordinaire". L'utilisation du mot "original" m'a donné l'impression qu'il serait prématuré de présenter une réclamation avant d'avoir reçu l'original. J'ai donc commencé à compter les jours à partir de la date de réception de l'original de la lettre et non à partir de la réception du courriel m'informant que l'original me parviendrait plus tard par courrier ordinaire. Cela n'aurait pas été la première fois que le Bureau aurait considéré qu'une réclamation est prématurée et dès lors irrecevable devant la Commission consultative paritaire de recours du fait que la décision définitive n'était toujours pas parvenue à l'intéressé.»*

8. La requérante pouvait raisonnablement aboutir à cette conclusion au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Le message l'informant que l'original de la décision lui serait envoyé par courrier ordinaire pouvait raisonnablement la dérouter et l'induire en erreur, provoquant chez elle un doute sur la date à laquelle la décision lui avait été notifiée et sur la question de savoir si le délai de recours courait ou non à compter du 10 août 2012, date où elle avait reçu le courriel. Par conséquent, le Tribunal estime que l'exception à la règle s'applique et que la requérante pouvait saisir la Commission consultative paritaire de recours au moment où elle l'a fait. La requête est donc recevable. Le Tribunal considère que l'ajout, dans la décision du Département du développement des ressources humaines ou dans le courriel par lequel cette décision avait été transmise, d'une mention indiquant clairement que le délai de recours devant la Commission consultative paritaire de recours courait à compter de la date à laquelle la requérante avait reçu la copie numérisée aurait permis de lever tout doute à cet égard.

Sur le fond, la requête sera examinée au regard des dispositions et principes juridiques applicables.

9. Les dispositions relatives à l'avertissement, qui constitue la moins sévère des sanctions, sont contenues dans les articles 12.1 et 12.3 du Statut du personnel. En vertu de l'article 12.1 :

* Traduction du greffe.

«1. Le fonctionnaire qui commet un manquement dans l'observation des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux peut faire l'objet de l'une des sanctions prévues dans le présent chapitre, selon la gravité du cas.

2. Par manquement dans l'observation des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, on entend:

- a) l'inobservation des articles 1.1 à 1.7 du Statut du personnel;
- b) toute faute grave du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions officielles;
- c) l'abandon de poste.»

L'article 12.3 prévoit ce qui suit :

«La sanction d'avertissement peut être infligée à un fonctionnaire par son chef responsable ou par le Directeur général. Si, pendant une période de trois ans suivant l'application d'un tel avertissement, le fonctionnaire n'a pas fait l'objet d'une nouvelle sanction, cet avertissement sera retiré de son dossier personnel.»

10. Les arguments invoqués par la requérante à l'appui de son moyen selon lequel l'avertissement infligé par la directrice du Bureau de l'OIT à Berlin était entaché d'un vice de forme peuvent être résumés ainsi : selon elle, il n'était ni correct ni approprié de la part de la directrice de lui adresser une lettre d'avertissement rédigée en allemand, qui n'est pas une des langues officielles de l'OIT. Il n'était pas non plus correct ou approprié de la part de cette même directrice d'utiliser le terme «*Abmahnung*» en référence à l'avertissement. Elle aurait dû plutôt utiliser le terme «*Ermahnung*», qui correspond en anglais à «*warning*» ou en français à «avertissement». En droit du travail allemand, le terme «*Abmahnung*» fait toujours référence à une condition préalable à la résiliation d'un contrat et l'utilisation de ce mot précis par la directrice était délibéré. Son utilisation dans l'original de la lettre d'avertissement pouvait donner l'impression que la sanction qui avait été infligée à la requérante était bien plus sévère qu'un simple avertissement. La directrice aurait dû utiliser la terminologie officielle de l'OIT et rédiger la lettre d'avertissement dans une langue officielle de l'Organisation. L'allemand est une langue très répandue au sein de l'OIT, également parmi les responsables, et la présence du terme «*Abmahnung*» dans son dossier personnel pouvait, selon la requérante, être préjudiciable à

ses perspectives de carrière. Les personnes ayant accès à son dossier personnel pourraient percevoir cette sanction comme la dernière étape avant un licenciement. Or cela ne correspond pas à la définition qui est donnée de l'avertissement dans le Statut du personnel.

La requérante a admis que l'OIT avait versé à son dossier personnel une traduction en anglais de la lettre d'avertissement mais fait valoir que cela n'a été fait par l'Organisation qu'après qu'elle eut déposé une réclamation.

11. Le Tribunal considère que le moyen de la requérante selon lequel l'avertissement n'est pas valable car il est entaché d'un vice de forme est dénué de fondement et doit donc être rejeté. Le fait que la lettre ait été rédigée en allemand ne remettrait pas en cause sa validité. Premièrement, dans la décision attaquée, le Directeur général a accepté la recommandation de la Commission consultative paritaire de recours de verser au dossier personnel de la requérante une traduction en anglais de la lettre. Comme l'a fait observer la Commission, le dossier personnel est un dossier officiel retraçant la carrière de la requérante qui est utilisé par les responsables du Département du développement des ressources humaines et les organes administratifs internes, en particulier pour les décisions en matière d'évaluation et les promotions. Étant donné que l'anglais est l'une des trois langues officielles de l'OIT, contrairement à l'allemand, la décision de verser à son dossier personnel une traduction en anglais de la lettre avait pour effet d'éviter tout malentendu en ce qui concerne les motifs et la base juridique de l'avertissement.

Deuxièmement, les observations écrites formulées par la requérante sur l'avertissement ont également été versées à son dossier personnel, ce qui permettait aux personnes qui viendraient à le consulter de connaître son point de vue sur la question. Troisièmement, l'utilisation du terme allemand «*Abmahnung*», qui, en droit du travail allemand, se réfère à l'avertissement devant être donné avant toute résiliation d'un contrat d'engagement, ne remet pas en cause la validité de l'avertissement et aucun préjudice n'a résulté pour la requérante de l'utilisation de ce mot. Le cas d'espèce relève du Statut du personnel de l'OIT et non du droit allemand. Quatrièmement, la lettre d'avertissement aurait dû

indiquer, en plus des motifs justifiant l'avertissement, sur quelle base juridique la sanction avait été infligée, en citant expressément les articles 12.1 et 12.3 du Statut du personnel. Cela était particulièrement nécessaire pour assister la requérante dans la préparation de la réclamation. Cette lacune a cependant été comblée lorsque, dans sa réponse à la première réclamation de la requérante, le Département du développement des ressources humaines a expressément indiqué que l'avertissement avait été infligé sur la base de ces dispositions.

12. S'agissant du moyen de la requérante tiré du caractère illégal de l'avertissement sur le fond, un principe directeur s'agissant de l'annulation d'une sanction disciplinaire a été énoncé par le Tribunal, par exemple dans le jugement 3430, au considérant 3, en vertu duquel :

«Lorsqu'une mesure prise [...] n'est pas proportionnelle à la faute commise, la décision correspondante est entachée d'une erreur de droit justifiant son annulation (voir le jugement 2944, au considérant 50, et les jugements qui y sont cités).»

13. La requérante soutient que l'avertissement n'était pas justifié car elle n'avait commis aucune faute en ne réglant pas la facture. Elle donne les explications qui suivent à l'appui de cette affirmation : la facture n'était pas exploitable étant donné que le montant réclamé était inférieur au seuil requis par les autorités fiscales allemandes pour le remboursement de la TVA. Elle n'a pas classé la facture et l'a détruite en attendant que lui soit fournie une facture correcte pour le montant total figurant dans le contrat de service, soit 520 euros correspondant aux honoraires de la médiatrice pour les trois entretiens et un rapport. Le contrat de service ne prévoyait pas le versement d'un montant additionnel en cas d'annulation et, si elle avait réglé la facture, le montant prévu dans le contrat aurait été dépassé. Elle dit avoir expliqué à la directrice la procédure à suivre pour permettre le remboursement de la TVA par les autorités fiscales allemandes et précise que la directrice avait déjà par le passé signé des factures originales, leurs copies certifiées et deux lettres adressées aux autorités fiscales allemandes accompagnées d'une liste de toutes les factures susceptibles de donner lieu au remboursement de la TVA. Le bien-fondé de ses actes est corroboré

par le fait qu'une nouvelle facture correspondant au montant total des honoraires de la médiatrice, soit 520 euros, avait été reçue et réglée le 24 avril 2012. Les problèmes liés à la facture initiale tenaient à ce que la requérante n'avait pas été autorisée à expliquer directement à la médiatrice comment préparer sa facture, la directrice lui ayant ordonné de ne pas prendre contact avec celle-ci.

14. Il ressort des termes du contrat de service que les parties avaient convenu que la médiatrice devait conduire trois entretiens et rédiger un rapport sur la base duquel des discussions et un suivi devaient avoir lieu avec le médiateur de l'OIT. La facture initiale soumise par la médiatrice concernait le premier entretien prévu, lequel avait été annulé du fait que la requérante, qui était l'une des deux personnes concernées par un entretien dans le cadre de la médiation, était malade ce jour-là. La médiatrice, elle, était présente pour l'entretien. Compte tenu des circonstances, la directrice a accepté que la médiatrice soit rémunérée pour l'entretien annulé. Elle transmet la facture initiale à la requérante afin que celle-ci la règle à son retour de congé le 15 mars 2012. C'est avec surprise qu'elle apprit le 2 avril 2012, après s'être enquis auprès de la requérante du paiement de la facture, que celle-ci ne l'avait pas réglée et l'avait détruite.

15. Néanmoins, le moyen invoqué par la requérante selon lequel elle n'avait commis aucune faute ne peut se limiter à ces seules considérations. La conduite est également un point important à prendre en considération. La question qui se pose est de savoir si la manière dont la requérante a agi par rapport à ses préoccupations était compatible avec les normes de conduite qui sont attendues d'un fonctionnaire international. En l'espèce, le Tribunal considère que la conduite de la requérante n'était pas conforme aux normes requises.

16. La requérante était placée sous l'autorité de la directrice qui, ayant demandé le règlement de la facture, n'aurait pas dû devoir recontacter la requérante le 2 avril 2012 pour être informée que celle-ci n'avait pas réglé la facture et l'avait détruite. Dans le jugement 2861, au considérant 81, le Tribunal a déclaré ce qui suit :

«[L]a requérante était tenue d'accepter des instructions du directeur de l'IOO car il était son supérieur hiérarchique direct. Elle n'avait pas le droit d'imposer ce qu'elle ferait ou ne ferait pas. L'article 18 des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux indique clairement qu'en pareilles circonstances, s'il n'y a pas accord avec le supérieur, des instructions écrites peuvent être demandées puis contestées, mais les instructions reçues doivent être respectées. [...]»

17. Ce principe a pour but de faciliter l'exécution des instructions administratives données par des personnes ayant autorité en la matière, tout en veillant à ce que ces personnes demeurent comptables de ces instructions et de leurs conséquences. Si la requérante n'était pas d'accord avec l'instruction de la directrice, elle devait demander des instructions écrites. En cas de confirmation par la directrice de l'instruction en question, elle était tenue d'obéir. Étant donné que la requérante n'a pas suivi l'instruction qui lui avait été donnée, la directrice avait le pouvoir discrétionnaire de lui infliger un avertissement, ce qu'elle a fait. Par ailleurs, cet avertissement ne constitue pas une sanction disproportionnée dans la mesure où il s'agit de la sanction la moins sévère prévue dans le Statut du personnel et où elle était censée être retirée de son dossier personnel en l'absence de nouvelle sanction dans les trois ans suivant l'avertissement. Par conséquent, le Tribunal considère que le moyen selon lequel l'avertissement serait illégal sur le fond est dénué de fondement et doit donc être rejeté.

18. Au vu de ce qui précède, la requête est dénuée de fondement dans son intégralité et ne peut être que rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 11 mai 2016, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-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 6 juillet 2016.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ