

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

P. L.

c.

CPI

126^e session

Jugement n° 4006

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre la Cour pénale internationale (CPI), formée par M. E. P. L. le 20 avril 2016 et régularisée le 7 juin, la réponse de la CPI du 3 novembre 2016, la réplique du requérant du 14 mars 2017 et la duplique de la CPI du 21 juin 2017;

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 :

Le requérant conteste la décision de la Présidence de la Cour de rejeter sa plainte tendant à ce que le Greffier de la Cour soit relevé de ses fonctions.

Le 8 septembre 2015, le requérant, qui était à l'époque chef de la Section de l'appui aux conseils du Greffe de la Cour, adressa une plainte à la Présidence tendant à ce que le Greffier soit relevé de ses fonctions, invoquant l'article 46 du Statut de Rome de la CPI (ci-après le «Statut de Rome») et la règle 24 du Règlement de procédure et de preuve. Le requérant alléguait que le comportement du Greffier à son endroit constituait un harcèlement et une inégalité de traitement, et que le Greffier se trouvait dans l'incapacité d'exercer ses fonctions du fait qu'il ne possédait pas l'intégrité et les qualités morales requises en vertu du paragraphe 3 de l'article 43 du Statut de Rome. Le requérant demanda

à la Présidence d'engager la procédure appropriée conformément à la norme 121 du Règlement de la Cour et demanda à titre de réparation : a) qu'il soit ordonné au Greffier de lui octroyer un congé spécial avec traitement pour une durée indéterminée afin qu'il puisse se remettre de toutes les épreuves qu'il avait endurées depuis 2012; b) que la Cour prenne des mesures pour remédier au fait qu'elle avait manqué à son devoir de sollicitude à l'égard du requérant et n'avait pas protégé sa réputation, en menant une enquête approfondie sur les allégations formulées par M^{me} G. et sur la façon dont la Cour y avait réagi (M^{me} G. était une ancienne fonctionnaire de la CPI contre laquelle le requérant avait engagé une procédure pour diffamation devant les tribunaux espagnols) et en lui versant une indemnité de 100 000 euros, notamment pour ses frais de représentation juridique dans la procédure engagée en Espagne; c) qu'il soit ordonné au Greffier de réinstaurer l'horaire de travail flexible dont bénéficiait le requérant avec l'accord de l'ancien Greffier, de lui octroyer quarante jours de congé spécial avec traitement en compensation des jours de congé qu'il avait été contraint de prendre pour rendre visite à sa famille le week-end et de lui accorder une indemnité de 80 000 euros pour le traitement discriminatoire qu'il avait subi; d) que la Cour lui verse une indemnité de 250 000 euros pour le harcèlement dont il avait été victime; e) qu'il soit conclu que le Greffier était dans l'incapacité d'exercer ses fonctions et que soient tirées toutes les conséquences de cette conclusion.

Par mémorandum du 30 septembre 2015, la Présidence accusa réception de la plainte. Elle fit observer que la procédure de révocation prévue à l'article 46 du Statut de Rome supposait qu'il y ait eu un comportement constituant une «faute lourde» ou un «manquement grave aux devoirs», et demanda donc au requérant de compléter sa plainte afin d'expliquer en quoi elle relevait de cette procédure. Par courriel du 29 octobre 2015, le requérant transmit des observations supplémentaires. En application de la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve et de la norme 120 du Règlement de la Cour, la Présidence nomma un panel de trois juges pour l'assister dans sa tâche consistant à déterminer si la plainte était ou non manifestement infondée.

Dans le rapport qu'il rendit à la Présidence le 15 janvier 2016, le panel conclut que la plainte pour harcèlement déposée par le requérant pouvait exceptionnellement relever de l'article 46 et/ou de l'article 47 du Statut de Rome, étant donné que la procédure ordinaire applicable aux plaintes pour harcèlement instaurée par l'instruction administrative ICC/AI/2005/005 n'était peut-être pas envisageable en l'espèce. Sur le fond, le panel conclut que la plainte était manifestement infondée. Par mémorandum du 22 janvier 2016, la Présidence informa le requérant qu'elle souscrivait pleinement aux conclusions du panel et avait donc décidé de rejeter sa plainte. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer que la décision attaquée est nulle et non avenue, et, pour autant que de besoin, d'ordonner à la Présidence de la Cour d'engager la procédure aux fins de la révocation du Greffier de la Cour. Il demande aussi au Tribunal, dans l'éventualité où celui-ci n'estimerait pas opportun de renvoyer l'affaire à la CPI, de statuer lui-même sur sa plainte pour harcèlement. Il réclame une indemnité de 50 000 euros pour les dépens liés à la procédure qu'il avait dû engager contre M^{me} G. devant les tribunaux espagnols, ainsi qu'une indemnité pour tort moral de 20 000 euros pour chaque année où il a subi un harcèlement et jusqu'au règlement du différend. Il réclame également une indemnité de 25 000 euros pour la perte de ses jours de congé annuel imputable au traitement discriminatoire que lui a infligé la CPI et au manque de flexibilité dont elle a fait preuve en ne lui permettant pas de concilier ses obligations personnelles et professionnelles, ainsi que 20 000 euros à titre d'indemnité pour tort moral pour ces mêmes motifs. Il réclame 25 000 euros au titre de la réduction de ses droits à congé de maladie en raison du harcèlement qu'il a subi, ainsi que 10 000 euros à titre d'indemnité pour tort moral pour ce même motif. Le requérant réclame en outre une indemnité de 300 000 euros pour tort moral du fait que des consultations n'ont pas été tenues, que des critiques ont été émises publiquement, que des documents ont été dissimulés et que le Greffier n'a pas respecté ses fonctions, ainsi que 200 000 euros du fait que la CPI a violé son devoir de sollicitude à son endroit. Il réclame 5 000 euros à titre de dépens.

La CPI demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant irrecevable pour défaut de compétence et, à titre subsidiaire, pour non-épuisement des voies de recours interne. Dans l'éventualité où le Tribunal considérerait que la requête est recevable, la CPI l'invite à la rejeter sur le fond.

CONSIDÈRE :

1. Le 8 septembre 2015, le requérant, fonctionnaire travaillant au Greffe de la Cour, a écrit au Président de la CPI. La communication écrite comprenait une lettre de couverture d'une demi-page environ et un document de 17 pages contenant 68 paragraphes numérotés. La lettre et le document joint étaient tous deux intitulés «Plainte déposée par [le requérant]»*. Les deux premières phrases de la lettre étaient libellées comme suit :

«Je vous transmets par la présente, sur le fondement de l'article 46 et de la règle 24, une plainte contre le Greffier de la Cour, [M. V. H.], pour le harcèlement et l'inégalité de traitement que je subis.

J'espère que les éléments de fait que je fournis, qui sont étayés par la documentation appropriée, et les brèves considérations juridiques exposées suffiront à la Présidence pour rendre une décision éclairée en conformité avec les textes juridiques applicables ou, du moins, pour ouvrir une enquête approfondie sur les faits en cause.»*

2. Dans le document joint de 17 pages, le requérant exposait les faits qui, selon lui, étayaient sa plainte, et expliquait pourquoi le comportement dénoncé constituait un harcèlement et une inégalité de traitement. Ce faisant, le requérant a renvoyé au «droit applicable» et, sous cette rubrique du document, a déclaré (au paragraphe 61) : «Bien que le Statut, le Règlement ou l'instruction administrative [ICC/AI/2005/005] ne fassent pas obligation au plaignant de présenter une quelconque analyse juridique à l'appui d'une plainte pour harcèlement, j'estime qu'il est de mon devoir de fournir des commentaires juridiques, même brefs, afin de justifier la démarche que j'entreprends ainsi.»* Plus loin (au paragraphe 63), il a renvoyé à la

* Traduction du greffe.

section 2.1 de l'instruction administrative ICC/AI/2005/005 et à la définition qu'elle donnait du harcèlement.

Les quatre derniers paragraphes numérotés (65 à 68), sous la rubrique «Conclusion», portaient sur les réparations sollicitées. Le requérant a demandé, du moins implicitement, que M. V. H. soit relevé de ses fonctions de Greffier, mais a en outre réclamé une série de réparations à titre personnel, dont l'octroi d'un congé pour une durée indéterminée et des indemnités à divers titres d'un montant total de plus de 350 000 euros. Sous cette rubrique, le requérant a demandé que «la procédure applicable soit engagée conformément à la norme 121 du [Règlement] de la Cour»*.

3. Le 30 septembre 2015, la Présidence a adressé un mémorandum interne confidentiel au requérant pour lui demander de fournir des précisions sur le comportement dénoncé et d'expliquer en quoi ce comportement constituait une «faute lourde» ou un «manquement grave aux devoirs». Il était relevé dans ce mémorandum que la plainte du 8 septembre 2015 renvoyait à l'article 46 du Statut de Rome, lequel visait des comportements du type de ceux dont il est question dans la phrase précédente. L'avant-dernière phrase du mémorandum se lisait comme suit : «En conséquence, vous êtes invité à compléter votre plainte en nous fournissant ces informations et en nous expliquant en quoi elle relève de la procédure de révocation prévue à la sous-section première de la Section IV du Règlement [de procédure et de preuve]».*

4. Le requérant a répondu par un courriel du 29 octobre 2015. Dans sa réponse, il a donné des précisions sur le comportement qu'il dénonçait. Fait important aux fins de la présente affaire, après avoir formulé quelques remarques préliminaires au sujet du fondement de la demande de la Présidence, qu'il estimait contestable, le requérant a déclaré ce qui suit :

«La procédure prévue aux articles 46 et 47 est la seule manière de me protéger contre le harcèlement subi.

* Traduction du greffe.

Dans le régime en vigueur dont les fonctionnaires disposent pour se défendre contre des comportements constituant un harcèlement, la procédure relative aux plaintes est limitée, conformément à la section 7 de [l'instruction administrative ICC/AI/2005/005], aux plaintes adressées au Greffier ou au Procureur.

Il en résulte que les fonctionnaires qui seraient victimes d'un tel comportement de la part de l'un des responsables susmentionnés n'auraient pas la possibilité de se défendre, s'ils ne pouvaient faire usage de la procédure prévue par les articles 46 et 47.»*

5. La plainte du requérant tendant à ce que le Greffier soit relevé de ses fonctions a été examinée en temps voulu par un panel de trois juges, qui a fait rapport à la Présidence le 15 janvier 2016, avant que celle-ci ne rende à son tour une décision en date du 22 janvier 2016. Tant le panel que la Présidence sont parvenus à la conclusion que la plainte était manifestement infondée.

6. La Présidence a fait trois constatations ou observations qui sont pertinentes aux fins du présent examen. Premièrement, elle a estimé que les questions soulevées par le requérant, prises individuellement ou dans leur ensemble, «étaient soit non étayées par les pièces du dossier»* soit «n'atteignaient pas le seuil de gravité requis pour tirer une conclusion défavorable au Greffier sur le fondement des règles 24 ou 25 du Règlement [de procédure et de preuve]»*.

Deuxièmement, la Présidence a noté que «la procédure ordinaire en cas de plainte pour harcèlement, qui s'applique lorsque la personne soupçonnée de harcèlement est un fonctionnaire, n'est peut-être pas envisageable lorsque la personne en question est le Greffier. Une plainte pour harcèlement pourrait donc être exceptionnellement déposée au titre de l'article 46 et/ou de l'article 47 du Statut.»*

Troisièmement, la Présidence a indiqué ce qui suit : «le [requérant] se méprend quant aux mesures sollicitées à titre de réparation. Les seules mesures correctives possibles lorsqu'une plainte déposée au titre des articles 46 et 47 du Statut aboutit sont, respectivement, la perte de fonctions et l'imposition de mesures disciplinaires prévues par la règle 32 du

* Traduction du greffe.

Règlement [de procédure et de preuve]. Compte tenu de la gravité des procédures instaurées par ces dispositions, il n'est pas approprié d'y recourir pour chercher à obtenir une série de réparations qui n'ont rien à voir avec lesdites procédures — telles qu'un congé spécial avec traitement, l'examen d'une décision administrative du précédent Greffier, la permission de travailler à distance et une indemnité — et que le requérant pouvait réclamer à l'aide des procédures formelles ou informelles à sa disposition»*.

7. Il convient de citer les articles 46 et 47, qui prévoient ce qui suit :

«Article 46

Perte de fonctions

1. Un juge, le Procureur, un procureur adjoint, le Greffier ou le Greffier adjoint est relevé de ses fonctions sur décision prise conformément au paragraphe 2, dans les cas où :
 - a) Il est établi qu'il a commis une faute lourde ou un manquement grave aux devoirs que lui impose le présent Statut, selon ce qui est prévu dans le Règlement de procédure et de preuve ; ou
 - b) Il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, telles que les définit le présent Statut.
2. La décision concernant la perte de fonctions d'un juge, du Procureur ou d'un procureur adjoint en application du paragraphe 1 est prise par l'Assemblée des États Parties au scrutin secret :
 - a) Dans le cas d'un juge, à la majorité des deux tiers des États Parties sur recommandation adoptée à la majorité des deux tiers des autres juges ;
 - b) Dans le cas du Procureur, à la majorité absolue des États Parties ;
 - c) Dans le cas d'un procureur adjoint, à la majorité absolue des États Parties sur recommandation du Procureur.
3. La décision concernant la perte de fonctions du Greffier ou du Greffier adjoint est prise à la majorité absolue des juges.
4. Un juge, un procureur, un procureur adjoint, un greffier ou un greffier adjoint dont le comportement ou l'aptitude à exercer les fonctions prévues par le présent Statut sont contestés en vertu du présent article a toute latitude pour produire et recevoir des éléments de preuve et pour

* Traduction du greffe.

faire valoir ses arguments conformément au Règlement de procédure et de preuve. Il ne participe pas autrement à l'examen de la question.

Article 47

Sanctions disciplinaires

Un juge, un procureur, un procureur adjoint, un greffier ou un greffier adjoint qui a commis une faute d'une gravité moindre que celle visée à l'article 46, paragraphe 1, encourt les sanctions disciplinaires prévues par le Règlement de procédure et de preuve.»

Il n'est pas nécessaire de reproduire l'instruction administrative ICC/AI/2005/005. Il suffira de noter que cette instruction prévoit une procédure d'enquête et d'examen en cas de plainte pour harcèlement, qui aboutit normalement, au terme d'une procédure relative aux plaintes mise en place par cette même instruction administrative, à une décision du Greffier ou du Procureur sur la question de savoir si le harcèlement est avéré.

8. Il convient d'examiner deux questions connexes qui se posent d'emblée. La première consiste à savoir si, comme la CPI l'affirme, la requête est irrecevable. La seconde porte sur la question de savoir si, comme le soutient le requérant, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la CPI est elle-même irrecevable.

9. La CPI invoque essentiellement les dispositions de l'article II du Statut du Tribunal pour étayer sa position sur la recevabilité. Ces dispositions définissent, établissent et limitent la compétence du Tribunal. L'exception soulevée par la CPI est recevable, bien que la recevabilité de la requête n'ait pas été contestée au cours de l'examen de la plainte du requérant en interne. En effet, il va sans dire que la question de la compétence du Tribunal, telle qu'établie par l'article II de son Statut, ne peut se poser que lorsqu'un requérant cherche à invoquer cette compétence.

10. L'article II porte sur l'invocation et la protection des droits ou privilèges individuels des fonctionnaires d'organisations internationales, lesquels découlent soit de textes juridiques normatifs régissant ou réglementant leur engagement, soit des stipulations de leur contrat

d'engagement. De même, cet article porte sur l'observation des obligations ou devoirs des organisations internationales envers les membres de leur personnel. Ces droits, privilèges, devoirs et obligations sont complétés par la jurisprudence du Tribunal. Ces droits ou privilèges et ces devoirs ou obligations peuvent s'appliquer à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires en particulier qui, manifestement, peut englober, et englobe souvent, tous les fonctionnaires. Il est possible de décrire le champ d'application de l'article II de diverses manières. Cette description restitue toutefois bien la nature de la compétence conférée au Tribunal en vertu de l'article II. Le Tribunal a examiné cette question dans de nombreux jugements, et récemment dans les jugements 3526, au considérant 5, 3642, au considérant 11, et 3760, au considérant 6.

11. Les articles 46 et 47 du Statut de Rome, de même que les règles d'application qui figurent dans le Règlement de procédure et de preuve de la CPI, n'entendent pas conférer aux fonctionnaires, et ne leur confèrent pas, un droit ou un privilège particulier à leur seul profit; pas plus qu'ils n'entendent imposer, ou n'imposent, un devoir particulier ou une obligation particulière aux fonctionnaires. Ces dispositions cherchent plutôt à servir les intérêts de la société dans son ensemble. Autrement dit, elles ont pour objet de préserver l'intégrité de la CPI en tant que juridiction internationale en imposant une norme de conduite aux juges et aux principaux responsables de la Cour, en instaurant un mécanisme aux fins de l'application de ces normes et, qui plus est, en offrant à toute personne intéressée la possibilité de faire appliquer ces normes. Dans la mesure où elles sont invoquées par des fonctionnaires autres que, potentiellement, les responsables directement concernés, à savoir le Greffier, le Procureur ou un juge, ces dispositions ne sont pas de l'ordre de celles visées par l'article II du Statut du Tribunal. En conséquence, une procédure engagée sur le seul fondement des articles 46 et 47 et tendant à en obtenir l'application ne relève pas de la compétence du Tribunal.

12. Il s'ensuit que la requête est irrecevable et qu'elle doit être rejetée.

13. Toutefois, la question n'est pas close pour autant. La lettre du requérant du 8 septembre 2015 aurait tout à fait pu être considérée comme une plainte pour harcèlement susceptible d'être examinée conformément à l'instruction administrative ICC/AI/2005/005, malgré ce qu'affirme le requérant dans cette lettre au sujet de l'article 46. Mais le requérant a cru qu'il ne disposait pas de cette possibilité et a donc engagé une procédure sur la base des articles 46 et 47. Or l'administration n'a rien dit pour le détromper, et la conduite qu'elle a adoptée par la suite a même renforcé la conviction du requérant. Le Tribunal ne donne toutefois pas à entendre, eu égard aux éléments dont il dispose actuellement, que l'administration a agi de la sorte pour des motifs inavoués, voire par malveillance. Néanmoins, si un fonctionnaire introduit une réclamation en utilisant une procédure inappropriée alors qu'il existe une procédure adaptée à sa situation, l'organisation a le devoir d'en aviser le fonctionnaire concerné afin qu'il puisse suivre la procédure appropriée (voir, par exemple, le jugement 2345, au considérant 1 c)).

14. La question de savoir si la conviction du requérant était ou non fondée n'a pas été directement soulevée en l'espèce, mais il ne fait guère de doute que, soit en vertu du principe de nécessité, soit parce que le Greffier aurait pu déléguer le pouvoir de connaître d'une plainte formelle pour harcèlement dirigée contre lui conformément à l'instruction administrative ICC/AI/2005/005, une telle plainte aurait pu être traitée (voir le commentaire dans le jugement 2757, au considérant 19) et des mesures de réparation du type de celles demandées par le requérant (indemnités comprises) auraient pu être accordées, le cas échéant. Si cette analyse est correcte, le requérant a alors été privé de la possibilité de voir sa plainte pour harcèlement examinée au fond, ce qui n'exigeait pas de sa part qu'il prouve un comportement particulièrement répréhensible et lui aurait permis d'obtenir bon nombre des mesures qu'il demandait à titre de réparation, dans l'éventualité où le harcèlement pouvait effectivement être établi sans franchir le «seuil de gravité» qui serait fixé par l'article 46 du Statut de Rome. Si le requérant choisit maintenant de déposer une plainte formelle pour harcèlement au titre de l'instruction administrative ICC/AI/2005/005, il serait alors souhaitable que

l'administration tienne compte de ces questions lorsqu'il s'agira de déterminer s'il y a lieu d'y opposer des fins de non-recevoir, telle la forclusion, pour empêcher que cette voie ne soit suivie.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 14 mai 2018, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

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

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ