

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

R.
c.
OIM

133^e session

Jugement n° 4459

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M^{me} M. R. le 25 février 2019 et régularisée le 6 mars, la réponse de l'OIM du 17 juin, la réplique de la requérante du 26 août et la duplique de l'OIM du 17 décembre 2019;

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

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

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

La requérante conteste la décision de ne pas reporter sa mutation au Soudan, prévue en application de la politique de l'OIM en matière de rotation, jusqu'à ce qu'elle ait trouvé des établissements médicaux et scolaires adéquats pour sa fille handicapée.

La requérante est entrée au service de l'OIM en 2001 et a été affectée à Damas (Syrie). En 2005, elle a été nommée au poste de chef de mission à Damas, au grade P-5.

Entre 2008 et 2013, la mutation de la requérante vers un autre lieu d'affectation, conformément à la politique en matière de rotation, fut reportée un certain nombre de fois compte tenu des besoins de sa fille handicapée, née en 2006. En mars 2014, le Directeur général décida de la muter à la mission de l'OIM en Iraq, basée à Amman (Jordanie).

Par suite du recours formé par l'intéressée contre cette décision, sa mutation fut reportée une fois de plus. En janvier 2016, il fut décidé de la muter au poste de chef de mission à Beyrouth (Liban), mais le gouvernement libanais refusa de l'accréditer à ce poste. Le 20 janvier 2017, le Directeur général écrivit à la requérante pour lui proposer soit de la réaffecter à Genève (Suisse), soit de l'inclure dans l'exercice de rotation de 2017. La requérante répondit le 28 janvier que, compte tenu des besoins de sa fille, la seule option viable pour elle était le poste de chef de mission à Bagdad (Iraq).

Par lettre du 16 février 2017, la requérante fut informée que le Directeur général avait décidé de la réaffecter au poste de chef de mission à Khartoum (Soudan), mais que, sinon, il était prêt à maintenir sa proposition précédente de la muter à un poste à Genève. La requérante était invitée à faire connaître sa décision d'abord pour le 3 mars, puis pour le 12 avril. Une fois encore, elle fit part de ses préoccupations compte tenu des besoins de sa fille, mais finit par accepter, le 14 avril, d'être mutée au poste à Khartoum. Ayant été informée par l'OIM le 7 juillet que le gouvernement soudanais avait confirmé son accréditation, la requérante souligna que sa mutation au Soudan ne pourrait se faire que si elle trouvait des établissements médicaux et scolaires adéquats pour sa fille. Le 13 juillet, elle fut informée qu'elle devait prendre ses fonctions au Soudan le 1^{er} octobre au plus tard, ce délai ayant été considéré comme suffisant pour lui permettre de gérer la transition et la logistique. La requérante indiqua alors qu'elle ne serait pas en mesure de fixer une date de mutation à Khartoum tant qu'elle n'aurait pas inscrit sa fille dans une école. Par courriel du 6 septembre, elle fut informée que l'Organisation n'accepterait aucun retard dans sa mutation au-delà du 1^{er} octobre. Il avait bien été pris note de ses préoccupations concernant sa situation familiale mais, comme indiqué clairement dans les directives en matière de rotation, les considérations et préférences personnelles ne pouvaient pas toujours être prises en compte dans les décisions en matière d'affectation du personnel.

Le 11 septembre, la requérante présenta une demande de réexamen de la décision du 13 juillet. Elle demanda notamment que sa mutation soit reportée jusqu'à ce qu'elle trouve une solution de scolarisation

médicalement adaptée pour sa fille, et qu'une indemnité lui soit accordée pour le préjudice moral et psychologique subi. Sa demande de réexamen fut rejetée le 28 septembre, au motif que tout recours contre la décision de la muter au poste à Khartoum était frappé de forclusion et qu'elle était toujours tenue de prendre ses nouvelles fonctions le 1^{er} octobre 2017 au plus tard. Le 2 octobre, le personnel affecté à la mission de l'OIM en Syrie fut informé que la réaffectation de son chef de mission était effective depuis le 1^{er} octobre et le personnel affecté à la mission de l'OIM au Soudan fut informé que la requérante était le nouveau chef de mission à compter de cette même date. Toutefois, la mutation de la requérante n'eut jamais lieu.

Le 28 octobre 2017, la requérante saisit la Commission paritaire d'appel pour contester la décision du 28 septembre. Après avoir entendu l'intéressée, la Commission rendit son rapport le 14 novembre 2018. Elle rejeta son argument selon lequel, en refusant de reporter de nouveau la date de sa mutation, l'administration n'avait pas tenu compte de sa situation et avait manqué à son devoir de sollicitude à son égard. Elle rappela que les fonctionnaires retenus en vue d'une rotation étaient tenus d'accepter une décision de mutation prise par le Directeur général. Elle estima que l'administration avait agi conformément aux règles et procédures relatives aux rotations et qu'elle avait essayé à de nombreuses reprises de tenir compte des souhaits de la requérante. Elle en conclut que la contestation par celle-ci de la date, du calendrier et des modalités de sa mutation était sans fondement. Par lettre du 19 décembre 2018, le Directeur général informa la requérante que, sur la base des conclusions de la Commission paritaire d'appel, il estimait que la décision de mettre à exécution sa mutation à Khartoum le 1^{er} octobre 2017 au plus tard n'avait porté atteinte à aucun de ses droits. Le recours interne de la requérante fut donc rejeté. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner à l'OIM de lui verser des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant équivalant à trois années de traitement de base net à raison du préjudice psychologique et émotionnel qu'elle a subi et de lui accorder 15 000 euros de dépens. Elle demande que la présente requête soit examinée en même temps que sa deuxième requête, dans laquelle elle

conteste la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de licenciement après préavis.

L'OIM demande au Tribunal de conclure que la requête n'est recevable qu'en ce qu'elle concerne la question de la date effective de la mutation de la requérante à Khartoum et que toutes les autres conclusions sont frappées de forclusion. Dans sa duplique, elle ajoute que les allégations de harcèlement formulées par la requérante sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne. En tout état de cause, l'OIM estime que la requête est infondée. Pour une bonne administration de la justice, l'OIM demande au Tribunal dans sa duplique d'examiner simultanément les première et deuxième requêtes de l'intéressée.

CONSIDÈRE:

1. La requérante demande que la présente requête soit examinée en même temps que sa deuxième requête, dans laquelle elle conteste la décision de la licencier de l'OIM. L'Organisation en est d'accord. Au considérant 7 du jugement 4460 relatif à la deuxième requête de l'intéressée, également prononcé ce jour, le Tribunal énonce les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de joindre ces requêtes.

2. Les écritures de la requérante à l'appui de la présente requête ayant un champ très large et compte tenu de l'argument de l'OIM selon lequel la requête n'est recevable qu'en ce qu'elle concerne la date effective de la mutation de la requérante au poste de chef de mission au Soudan, il est nécessaire d'en déterminer d'emblée l'objet.

3. Dans sa demande de réexamen, la requérante a désigné la décision contenue dans un courriel qu'elle a reçu le 13 juillet 2017 comme la décision contestée. Cette décision rappelait à l'intéressée que, eu égard aux besoins spécifiques de sa fille qui souffrait d'un handicap, elle avait eu le choix entre une mutation à Genève et une mutation à Khartoum, et qu'elle avait choisi la deuxième option (le 14 avril 2017). Le courriel du 13 juillet 2017 l'informait par ailleurs que la décision du

Directeur général de la muter au poste de chef de mission au Soudan était définitive et qu'elle était priée de coordonner le transfert de ses fonctions actuelles et d'accélérer le processus de prise en charge de ses nouvelles fonctions de chef de mission au Soudan pour le 1^{er} octobre 2017. D'après le courriel, cela lui laissait suffisamment de temps pour gérer la transition et la logistique liée à la rotation. Dans sa demande de réexamen, la requérante ne contestait pas la décision de la muter au Soudan, mais contestait celle de ne pas reporter sa mutation jusqu'à ce qu'elle ait pu trouver des établissements médicaux et scolaires adéquats pour sa fille. Tel était l'objet de son recours interne, comme l'a estimé à juste titre la Commission paritaire d'appel en notant que ce recours était dirigé «contre la date, le calendrier et les modalités de la mutation de [la requérante] au Soudan, avec effet au 1^{er} octobre 2017»*. Tel est l'objet de la présente requête.

4. Dans sa demande de réexamen, la requérante a soutenu, comme une des raisons pour lesquelles elle contestait la décision de ne pas reporter sa mutation à Khartoum, qu'elle était victime de harcèlement. Elle répète ce grief dans son recours devant la Commission paritaire d'appel et dans le cadre de la présente procédure. L'OIM affirme à juste titre que, conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, ce grief est irrecevable, la requérante n'ayant pas épuisé tous les moyens de recours interne mis à sa disposition par le Statut du personnel. Alors que les autres griefs formulés dans le cadre de la demande de réexamen, du recours devant la Commission paritaire d'appel et de la requête devant le Tribunal entrent dans le champ d'application des procédures prévues dans l'instruction 217 relative aux demandes de réexamen et aux recours devant la Commission paritaire d'appel, les plaintes pour harcèlement sont régies par les procédures prévues dans la politique générale de l'OIM pour un environnement de travail respectueux, énoncée dans l'instruction 90. Cette politique prévoit des procédures qui peuvent donner lieu à une médiation ou à une enquête suivie d'une décision prise par le directeur de la Division de la gestion des ressources humaines, susceptible de recours devant la

* Traduction du greffe.

Commission paritaire d'appel et qui peut finalement aboutir à une requête devant le Tribunal. Il convient de relever que les allégations de harcèlement font l'objet d'une autre requête déposée devant le Tribunal. Le Tribunal souligne que la présente requête a pour seul objet la décision de ne pas reporter la mutation à laquelle la requérante devait se soumettre en application de la politique en matière de rotation jusqu'à ce qu'elle ait pu trouver des établissements médicaux et scolaires adéquats pour sa fille.

5. Sur le fond, il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel les fonctionnaires sont placés sous l'autorité du Directeur général et sont responsables envers lui de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, conformément à la disposition 1.2.1 du Règlement du personnel, lorsqu'il exerce cette autorité, le Directeur général est chargé de veiller à ce que toutes les mesures nécessaires en matière de sécurité et de sûreté soient prises pour les fonctionnaires qui s'acquittent des responsabilités qui leur sont confiées, et les fonctionnaires sont tenus de suivre les directives et instructions données par le Directeur général et par leurs supérieurs hiérarchiques. En vertu de la disposition 4.2.6 du Règlement du personnel, le Directeur général peut procéder à la rotation de tout fonctionnaire appartenant à la catégorie des administrateurs dans l'intérêt de l'OIM, conformément aux dispositions de l'annexe 8 au Règlement du personnel, et le Directeur général est mandaté pour établir un comité de rotation chargé de donner des conseils sur les questions relatives à la rotation des fonctionnaires. La rotation s'effectue normalement vers un poste de même grade.

6. L'annexe 8 au Règlement du personnel, qui porte sur la rotation, indique que celle-ci est un élément important de l'organisation et de l'évolution de la carrière des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs (voir le paragraphe 1). Selon le paragraphe 2, la portée et les objectifs de la politique de l'OIM en matière de rotation sont les suivants: renforcer sa capacité de répondre à ses besoins stratégiques et de développer des synergies entre les régions; contribuer à l'épanouissement professionnel et à l'évolution de carrière des fonctionnaires en leur permettant d'acquérir des compétences, des connaissances et des

expériences diverses; faciliter le transfert de fonctionnaires vers différents lieux d'affectation afin de faire concorder les compétences avec les profils de poste recherchés; favoriser une répartition équitable des conditions de travail dans le temps pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et éviter que les fonctionnaires ne deviennent trop proches du gouvernement hôte. Selon le paragraphe 3, tous les fonctionnaires relevant de la catégorie des administrateurs et titulaires d'un contrat ordinaire ou de durée déterminée sont soumis à la rotation. Selon le paragraphe 4, un fonctionnaire est retenu en vue d'une rotation après être resté en poste aussi longtemps qu'il est normalement d'usage dans le lieu d'affectation où il travaille. Selon le paragraphe 5, le Directeur général peut renoncer temporairement à la rotation d'un fonctionnaire en raison de considérations liées au fonctionnaire, comme sa santé ou sa situation familiale, ou liées aux besoins de l'Organisation. Selon le paragraphe 6, le Comité de rotation conseille le Directeur général sur l'affectation des fonctionnaires retenus en vue d'une rotation, conformément aux conditions établies par celui-ci.

7. Après avoir retracé les échanges intervenus au fil des ans entre la direction de l'OIM et la requérante (décrits dans leurs grandes lignes dans l'exposé des faits ci-dessus) au sujet de sa situation, ses préoccupations et ses besoins, la Commission paritaire d'appel a rejeté les arguments de l'intéressée selon lesquels, en refusant de reporter de nouveau la date de sa mutation au Soudan, l'administration n'avait pas tenu compte de sa situation et avait manqué à son devoir de sollicitude à son égard. La Commission paritaire d'appel a conclu que l'administration avait agi conformément aux règles et procédures établies en matière de rotation, mais qu'elle avait essayé à de nombreuses reprises de répondre aux besoins de la requérante. La Commission paritaire d'appel a également conclu que, «compte tenu des diverses possibilités qui [lui] avaient été offertes [...] depuis le cycle de rotation de 2008-2009 (par exemple les reports, la possibilité d'être basée à Amman, d'être mutée dans des pays arabophones, au Siège) et de l'évolution de sa carrière au sein de l'OIM, [elle] ne considérait pas que l'administration n'avait pas tenu compte de la situation familiale de [la requérante], ne [lui] avait pas proposé de solutions viables, n'avait pas tenu compte de ses préférences

ou avait montré de l'hostilité à son égard»*, comme allégué par la requérante. La Commission paritaire d'appel a indiqué qu'au contraire l'administration avait essayé de répondre aux besoins et aux préférences de la requérante. Dans la décision attaquée, le Directeur général a approuvé ces conclusions.

8. La Commission paritaire d'appel avait également relevé que la requérante utilisait parfois des arguments contradictoires pour justifier son refus des options de rotation que l'administration lui proposait ou lorsqu'elle exprimait son intérêt pour des postes qu'elle jugeait adaptés à sa situation familiale et à son évolution de carrière. La Commission paritaire d'appel avait aussi noté que, si la requérante affirmait avoir dû prendre à la hâte la décision d'accepter la mutation au Soudan, elle avait été informée de la décision du Comité de rotation de la muter vers ce pays par une lettre datée du 16 février 2017 de la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines, qui maintenait également l'offre du poste P-5 à Genève. La Commission paritaire d'appel avait indiqué que, à la date limite fixée en mars, la requérante n'avait accepté aucun des deux postes, ni refusé les deux, n'acceptant que le 14 avril 2017 l'option de mutation au Soudan. La Commission avait ajouté qu'après le courriel du 13 juillet 2017, qui fixait au 1^{er} octobre 2017 la date limite de sa mutation au Soudan conformément aux instructions du Directeur général, la requérante n'avait pas accepté cette instruction, ce qui, en fait, constituait un manquement à son obligation contractuelle d'accepter une affectation dans n'importe quel lieu d'affectation et une non-exécution de la décision dans les délais prescrits.

9. Il ne fait aucun doute qu'au fil des ans l'OIM a tenu compte de la situation familiale de la requérante, en particulier en ce qu'elle concernait les besoins liés au handicap de son enfant, et a essayé de l'arranger et de faciliter sa situation en ne la soumettant pas à une rotation pour cette raison. Toutefois, la question de savoir si l'OIM a manqué à son devoir de sollicitude en insistant pour que la requérante

* Traduction du greffe.

soit mutée au Soudan le 1^{er} octobre 2017 au plus tard, plutôt que de reporter cette mutation, doit être tranchée en tenant compte des circonstances qui existaient au moment précis où l'intéressée a reçu l'instruction d'opérer son transfert vers ce pays. À cet égard, il convient de noter que la requérante a échoué dans ses tentatives visant à inscrire sa fille dans une école adaptée à ses besoins spéciaux. Il ressort du dossier que, par une lettre datée du 10 août 2017, le directeur de l'école américaine de Khartoum a informé la requérante que, même si son établissement apportait un soutien particulier aux enfants ayant des besoins spéciaux, il n'était pas en mesure d'y accepter sa fille pour l'année scolaire concernée. Dans une lettre datée du 15 août 2017, le directeur de cet établissement a informé le Directeur général, qui était intervenu au nom de la requérante, qu'après avoir reçu le dossier de la fille et interrogé la mère, il avait été établi que l'école ne disposait pas des ressources, du programme et du personnel d'appui nécessaire pour permettre l'inscription de l'enfant pour l'année scolaire en question.

10. Dans ces circonstances, le Tribunal est d'avis que la requérante était fondée à demander que sa mutation au Soudan soit reportée et que, conformément au paragraphe 5 de l'annexe 8 au Règlement du personnel relatif à la rotation et en vertu du devoir de sollicitude envers l'intéressée, le Directeur général aurait dû continuer de la dispenser temporairement de la mutation prévue par la politique en matière de rotation par considération pour les besoins spéciaux de sa fille et les circonstances familiales qui y sont liées, jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de trouver un établissement adapté aux besoins éducatifs de son enfant. Agir ainsi aurait été conforme au devoir de sollicitude que l'OIM doit à la requérante, lequel a donc été violé.

11. Au vu de ce qui précède, la décision attaquée du 19 décembre 2018 doit être annulée, de même que la décision demandant à la requérante, dans le courriel du 13 juillet 2017, de prendre son poste au Soudan le 1^{er} octobre 2017 au plus tard. Compte tenu des éléments de preuve produits par la requérante, le Tribunal considère que cette situation lui a causé du stress et de l'anxiété, pour lesquels elle se verra accorder des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de

10 000 euros. Elle se verra également accorder la somme de 8 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée datée du 19 décembre 2018 est annulée, de même que la décision du 13 juillet 2017.
2. L'OIM versera à la requérante une indemnité de 10 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
3. L'OIM versera également à la requérante la somme de 8 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 26 octobre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, 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

HUGH A. RAWLINS

HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ