

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**S.**  
**c.**  
**CPI**

**131<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4361**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre la Cour pénale internationale (CPI), formée par M<sup>me</sup> J. S. le 29 septembre 2018 et régularisée le 6 novembre 2018, la réponse de la CPI du 27 février 2019, la réplique de la requérante du 8 avril, régularisée le 19 avril, et la duplique de la CPI du 30 juillet 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 la suspendre en attendant l'issue d'une procédure disciplinaire.

Des faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 4362, également prononcé ce jour, qui porte sur le renvoi sans préavis de la requérante pour faute grave. Il suffira de rappeler qu'après la publication dans la presse d'une série d'articles dans lesquels il était allégué, notamment, que la requérante avait divulgué à l'ancien Procureur de la CPI (M. O.) des informations concernant l'enquête que menait alors la CPI sur la situation en Libye, et qu'elle avait rencontré M. O. et un de ses clients (M. T.), lequel entretenait des liens étroits avec des personnes visées par cette enquête, la requérante fut informée que l'affaire avait été renvoyée au Mécanisme de contrôle indépendant

(ci-après le «Mécanisme»). Le 6 octobre 2017, la requérante fut suspendue de ses fonctions à plein traitement pour une première période de trois mois en attendant l'issue de l'enquête du Mécanisme sur les allégations formulées à son encontre. Dans l'avis de suspension, il était précisé que cette mesure était prise conformément à la règle 110.5-a du Règlement du personnel afin de ne pas porter préjudice aux intérêts du Bureau du Procureur et de la Cour, et de garantir l'intégrité de l'enquête.

Le Mécanisme présenta son rapport d'enquête au Procureur le 7 décembre 2017. Le 3 janvier 2018, le Procureur prolongea d'un mois la suspension afin de disposer de temps pour examiner le rapport d'enquête et prendre une décision sur la suite à donner à l'affaire. Elle souligna que, comme la procédure disciplinaire était en cours, les motifs sous-tendant la mesure initiale de suspension demeuraient valables. Le 15 janvier 2018, la requérante demanda le réexamen de la décision du 3 janvier de prolonger sa suspension et de «toutes les décisions précédentes sur lesquelles [le Bureau du Procureur] s'appu[yait]»\*.

Compte tenu des conclusions de l'enquête du Mécanisme, le Procureur décida qu'il y avait lieu de donner suite à l'affaire, en application de la section 2.6 de l'instruction administrative ICC/AI/2008/001 sur les procédures disciplinaires. Elle notifia cette décision à la requérante le 6 février 2018 et l'invita à répondre aux allégations.

Par lettre du 12 février 2018, le Procureur informa la requérante de la décision qu'elle avait prise au sujet de sa demande de réexamen. Elle estimait que cette demande était frappée de forclusion en ce que la requérante entendait contester sa décision de soumettre les allégations de faute au Mécanisme aux fins d'un examen préliminaire, ainsi que la décision initiale de la suspendre de ses fonctions, et que la demande de réexamen était dénuée de fondement en ce qu'elle concernait la décision ultérieure de prolonger la suspension. Elle observait que, puisque les motifs sous-tendant la mesure initiale de suspension demeuraient valables, et compte tenu de la gravité des allégations, la présence de la requérante au sein du Bureau était susceptible de porter préjudice à la Cour. Il était donc nécessaire de prolonger sa suspension.

---

\* Traduction du greffe.

La requérante fut informée par courriel du 22 février 2018 que sa suspension avait été de nouveau prolongée jusqu'au 22 avril 2018. Le 20 mars 2018, elle saisit la Commission de recours pour contester le rejet de sa demande de réexamen pour deux motifs. Elle soutenait premièrement que, sur la base des éléments de preuve disponibles, la suspension et sa prolongation ne reposaient sur aucun fondement valable et légitime. Deuxièmement, elle affirmait qu'elle avait été privée du droit d'être entendue avant que la décision de suspension ne soit prise.

Le 5 avril 2018, le Procureur décida de soumettre les allégations de faute formulées à l'encontre de la requérante au Comité consultatif de discipline. Le 20 avril, elle informa la requérante que sa suspension avait encore été prolongée jusqu'au 22 juin 2018 parce que la procédure disciplinaire était en cours et que les motifs sous-tendant la mesure initiale de suspension demeuraient valables.

La Commission de recours rendit son rapport le 8 juin 2018. Elle estima qu'aucun des deux motifs de recours avancés par la requérante n'était fondé et recommanda donc le maintien de la décision contestée. La Commission releva toutefois que, conformément à la règle 110.5-a du Règlement du personnel, une telle mesure ne devait normalement pas dépasser trois mois. Soulignant les conséquences négatives d'une suspension pour la requérante, elle fit observer qu'avec le temps l'intérêt que celle-ci avait à retourner sur son lieu de travail, même si la procédure disciplinaire n'avait pas été menée à terme, pourrait bien l'emporter sur l'intérêt du Procureur à maintenir la suspension.

Par courriel du 21 juin 2018, le Procureur informa la requérante que sa suspension était de nouveau prolongée jusqu'au 22 août 2018. Le Procureur déclara qu'elle avait conscience de la durée de la suspension et des conséquences que cela pouvait avoir pour la requérante, mais qu'elle considérait que son retour au travail était toujours susceptible de porter préjudice aux intérêts de la Cour.

Par une lettre du 4 juillet 2018, à laquelle une copie du rapport de la Commission de recours était jointe, le Procureur informa la requérante qu'elle avait décidé d'accepter les conclusions de la Commission et de maintenir la décision contestée. Elle ajouta que, conformément à la recommandation de la Commission, elle tiendrait compte de la durée

totale de la suspension si elle devait décider de la prolonger davantage. Telle est la décision attaquée.

La requérante réclame une indemnité pour tort moral d'un montant de 150 000 euros, des dommages-intérêts à titre exemplaire d'un montant de 50 000 euros, ainsi que la somme de 35 000 euros à titre de dépens pour couvrir non seulement les honoraires de son conseil, mais également les frais qu'elle a encourus pour obtenir un rapport d'expert en analyse technico-légale numérique.

La CPI demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant dénuée de fondement dans son intégralité.

#### CONSIDÈRE:

1. La requérante est une ancienne fonctionnaire de la CPI qui travaillait pour le Bureau du Procureur au moment où des allégations graves et préjudiciables ont été formulées à son encontre. Dans la présente procédure, elle attaque une décision du Procureur en date du 4 juillet 2018 de rejeter son recours contre une précédente décision visant à la suspendre à plein traitement en attendant qu'il soit statué sur une allégation de faute la concernant. Dans une procédure connexe qui fait l'objet d'un jugement également prononcé ce jour, elle conteste son renvoi pour faute grave. Ni la requérante ni la CPI n'ont demandé la jonction de ces deux procédures, ce qui est judicieux puisque les questions de fait et de droit sont différentes, bien qu'elles découlent de la même série d'événements. Les parties n'ont pas non plus demandé la jonction de l'une ou l'autre de ces procédures avec des procédures similaires portant sur la suspension et le renvoi d'une autre ancienne fonctionnaire.

2. Les faits ayant conduit à la suspension de la requérante et à la procédure qu'elle a engagée contre cette décision peuvent être exposés de manière relativement brève. Les faits propres à chacun des différents moyens qu'invoque la requérante pour attaquer cette décision seront exposés plus loin. À partir du 29 septembre 2017, des médias européens publièrent des articles contenant des allégations graves et préjudiciables

formulées à l'encontre de l'ancien Procureur de la CPI, M. O. Ces articles contenaient également des allégations spécifiques et préjudiciables formulées à l'encontre de la requérante concernant sa conduite. Après que les allégations visant la requérante (et une autre fonctionnaire) ont été portées à l'attention du Bureau du Procureur, le procureur adjoint, M. S., a adressé, au nom du Procureur, une lettre en date du 3 octobre 2017 à M. F., le chef du Mécanisme. Cette lettre énonçait brièvement les allégations formulées à l'encontre de la requérante et de l'autre fonctionnaire.

3. L'objet de cette lettre était décrit dans les premier et quatrième paragraphes. Selon le premier paragraphe, il s'agissait de présenter au Mécanisme des éléments lui permettant «d'évaluer si, à la suite d'un examen préliminaire, l'affaire devrait faire l'objet d'une enquête approfondie, conformément au paragraphe 28 de la section C de l'annexe à la résolution ICC-ASP/12/Res.6 adoptée par l'Assemblée des États Parties, annexe intitulée "Mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant"»\*. Selon le quatrième paragraphe, il s'agissait de «renvoyer l'affaire au Mécanisme afin que les allégations puissent, dans un premier temps, être examinées par un organe ne relevant pas du Bureau du Procureur, d'abord pour qu'il détermine s'il est justifié de mener une enquête approfondie ou une "[e]nquête préliminaire destinée à établir les faits", au sens de l'instruction administrative (ICC/AI/2008/001 du 5 février 2008) et, dans l'affirmative, pour qu'il procède à une telle enquête»\*.

4. M. F. a répondu au «rapport» du 3 octobre 2017 en adressant au Procureur un mémorandum interne en date du 5 octobre 2017, dans lequel il déclarait que le Mécanisme avait réalisé un examen préliminaire qui avait pour objet «de déterminer s'il y a[vait] des motifs raisonnables de donner suite au rapport adressé au Mécanisme en ouvrant une enquête»\*. Il ajoutait qu'au terme de l'examen préliminaire le Mécanisme avait estimé que les allégations contenues dans le rapport relevaient bien de son mandat et que les critères permettant d'ouvrir une enquête étaient

---

\* Traduction du greffe.

réunis. Il confirmait que le Mécanisme mènerait une enquête et en définissait les modalités administratives.

5. Le 6 octobre 2017, le Procureur a écrit à la requérante pour l'informer qu'en application de la règle 110.5-a du Règlement du personnel elle était suspendue pour une période de trois mois à plein traitement. La veille, la requérante s'était vu notifier par écrit les allégations formulées à son encontre et avait été informée que le Mécanisme mènerait une enquête approfondie. La raison invoquée dans la lettre datée du 6 octobre 2017 pour justifier la suspension était «de ne pas porter préjudice aux intérêts du Bureau du Procureur et de la Cour, et de garantir l'intégrité de l'enquête [...]»\*.

6. Le Mécanisme a rendu un rapport d'enquête le 7 décembre 2017, dans lequel il a notamment conclu qu'il y avait «des preuves manifestes que [la requérante] a[vait] commis une faute en rencontrant sans y être autorisée des personnes qui, d'une manière ou d'une autre, étaient clairement liées à l'enquête sur la Libye, et en divulguant sans autorisation des informations obtenues dans le cadre du travail qu'elle effectuait [pour le Bureau du Procureur] à ces mêmes personnes»\*. Le 3 janvier 2018, le Procureur a écrit à la requérante pour lui faire savoir que sa suspension avait été prolongée d'un mois supplémentaire. Le Procureur a indiqué qu'à ce stade «la procédure disciplinaire [était] en cours et [qu']aucune conclusion n'a[vait] encore été tirée»\*, et elle a déclaré, par conséquent, qu'il était justifié de prolonger sa suspension pour les raisons indiquées au considérant précédent. La suspension a de nouveau été prolongée le 22 février 2018 (pour une période de deux mois), le 20 avril 2018 (jusqu'au 22 juin 2018) et le 21 juin 2018 (jusqu'au 22 août 2018). La requérante a été renvoyée sans préavis le 3 août 2018. Au cours de cette période, elle a contesté sa suspension sans succès, par voie d'une demande de réexamen puis d'un recours interne devant la Commission de recours. Le 4 juillet 2018, le Procureur a effectivement rejeté le recours que la requérante avait introduit contre sa suspension. Au total, sa suspension a duré un peu plus de dix mois.

---

\* Traduction du greffe.

7. Dans sa requête, la requérante avance six moyens pour contester la décision de la suspendre de ses fonctions. Premièrement, la suspension et ses prolongations ne reposaient sur aucun fondement légitime et raisonnable. Deuxièmement, sa suspension constituait un traitement injuste et inéquitable. Troisièmement, la requérante ne représentait aucun danger pour la Cour. Quatrièmement, elle n'a pas eu la possibilité d'être entendue et, cinquièmement, les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées et des droits fondamentaux ont été violés. Sixièmement, rien ne justifiait le retard excessif ni le préjudice causé. Il convient de relever d'emblée qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal que la suspension est une décision de nature discrétionnaire et ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint (voir les jugements 3496, au considérant 2, et 3035, au considérant 10).

8. Il convient également de relever à ce stade que la requérante est représentée en l'espèce par un avocat qui a représenté une autre ancienne fonctionnaire de la CPI ayant contesté sa suspension et, au final, son licenciement. Les moyens et arguments avancés dans la présente procédure pour contester la suspension de la requérante reflètent en grande partie ceux qui ont été avancés au nom de cette autre fonctionnaire. Il s'ensuit nécessairement que l'examen par le Tribunal des moyens invoqués en l'espèce reflète également celui auquel il a procédé dans l'autre procédure.

9. Le Tribunal examinera tout d'abord le premier moyen selon lequel la suspension et ses prolongations ne reposaient sur aucun fondement légitime et raisonnable. En substance, la requérante soutient que le Procureur et ses collaborateurs savaient que les allégations parues dans les médias étaient fausses. Mais là n'est pas la question. De graves allégations avaient été formulées dans les médias. À la demande du Procureur, le Mécanisme avait procédé à un examen préliminaire des allégations de conduite répréhensible visant la requérante et une autre fonctionnaire. Sur la base de cet examen préliminaire, le Mécanisme a déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables d'ouvrir une enquête. C'est dans ce contexte que la première décision de suspendre la requérante a été prise. Dans ces circonstances, il était loisible au Procureur d'exercer

son pouvoir d'appréciation et de suspendre la requérante. En outre, le pouvoir de suspendre un fonctionnaire, conféré par la règle 110.5-a du Règlement du personnel, peut, comme le prévoit cette disposition, être exercé au début de l'enquête. Ce moyen doit être rejeté.

10. À l'appui de son deuxième moyen, à savoir que sa suspension constituait un traitement injuste et inéquitable, la requérante fait valoir que des allégations similaires ont été formulées dans les médias à l'encontre du Procureur en exercice et affirme qu'un traitement différent lui a été réservé. Il est difficile d'imaginer comment le Procureur et la requérante pouvaient se trouver dans des situations de fait et de droit identiques ou analogues, condition préalable à l'application du principe juridique d'égalité de traitement (voir le jugement 4157, au considérant 13, et la jurisprudence citée). En tout état de cause et plus fondamentalement, il est de jurisprudence constante que le principe d'égalité de traitement n'offre pas de protection en cas d'inconduite (voir le jugement 3575, au considérant 5, et la jurisprudence citée). Par analogie, ce principe ne saurait offrir de protection dans le cas d'une suspension imposée au cours d'une enquête pour faute. Ce moyen doit être rejeté.

11. Le troisième moyen à examiner est celui selon lequel la requérante ne représentait aucun danger pour la Cour. Le pouvoir que la règle 110.5-a du Règlement du personnel confère au Procureur lui permet d'ordonner une suspension, notamment, s'il estime que «le maintien en fonctions d'un fonctionnaire porterait préjudice aux intérêts de la Cour». D'un point de vue hiérarchique, cette règle est le texte juridique normatif applicable. Elle est formulée en des termes très généraux et vise clairement à conférer au Procureur le pouvoir d'évaluer la situation en toute discrétion. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre appréciation à celle du Procureur (voir les jugements 3496, au considérant 2, et 2365, au considérant 4 a)). Dans tous les cas, il est clair que le Procureur pouvait légitimement procéder comme elle l'a fait au vu des faits de l'espèce. Ce moyen doit être rejeté.



12. Dans son quatrième moyen, la requérante avance qu'elle n'a pas eu la possibilité d'être entendue. Il y a lieu d'examiner ce moyen conjointement avec le cinquième moyen, selon lequel les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées et des droits fondamentaux ont été violés, car, dans le contexte de la présente affaire, il s'agit du même grief, formulé en des termes différents. Dans ses écritures, la requérante soutient qu'aucune mesure, y compris sa suspension, n'aurait dû être prise sans qu'elle soit entendue. Or il est clairement établi dans le jugement 3863, au considérant 13, que la suspension peut intervenir dès le début et avant qu'une enquête sur des allégations ne soit ouverte, et qu'il n'y a là aucune violation des garanties d'une procédure régulière (voir aussi les jugements 3502, au considérant 17, et 3138, au considérant 10). C'est à tort que la requérante s'appuie sur l'instruction administrative ICC/AI/2008/001 et déclare en substance que celle-ci modifie la règle 110.5-a du Règlement du personnel. Or la règle 110.5-a traite de la suspension et ne confère ni expressément ni implicitement à un fonctionnaire un droit d'être entendu avant qu'une décision de suspension ne soit prise à son endroit. L'instruction administrative ICC/AI/2008/001, quant à elle, ne confère pas non plus, ni expressément ni implicitement, un tel droit d'être entendu. Ces moyens doivent être rejetés.

13. Au titre de son sixième moyen, la requérante soutient que rien ne justifiait le retard excessif ni le préjudice causé. Ce moyen porte sur la durée totale de la suspension. La Commission de recours a recommandé dans son rapport du 8 juin 2018 que le recours soit rejeté et a relevé qu'il était seulement dirigé contre la première prolongation de la suspension. Elle a toutefois recommandé au Procureur de tenir compte de la durée totale de la suspension si elle devait décider de la prolonger de nouveau. Une dernière décision tendant à prolonger cette mesure de suspension a été prise le 21 juin 2018. La CPI soutient que le grief n'est pas recevable car la question de la durée totale de la suspension n'a pas été soulevée dans le cadre de la procédure de recours interne. Comme indiqué ci-dessus, le recours interne portait uniquement sur la première prolongation (celle du 3 janvier 2018) et aucun recours n'a été formé contre une quelconque décision ultérieure tendant à prolonger la suspension, y compris contre la dernière décision prise en juin 2018.

avant que la requérante ne soit renvoyée sans préavis en août 2018. La requérante n'a donc pas épuisé les voies de recours interne en ce qui concerne l'ensemble des décisions portant sur la totalité de la période de sa suspension. Son grief étant irrecevable, ce moyen doit être rejeté.

14. La requérante n'a pas établi que la décision de la suspendre et la prolongation de sa suspension en janvier 2018 sont entachées d'une quelconque irrégularité. En conséquence, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 23 octobre 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 décembre 2020 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

*(Signé)*

PATRICK FRYDMAN   GIUSEPPE BARBAGALLO   MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ