

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

A.

c.

FAO

139^e session

Jugement n° 4941

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} N. A. le 17 janvier 2022, le mémoire en réponse de la FAO du 28 juillet 2022, la réplique de la requérante du 2 septembre 2022 et la duplique de la FAO du 19 décembre 2022;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

La requérante conteste la validité d'une convention de règlement à l'amiable et attaque la décision de rejeter sa demande tendant à se voir communiquer des copies des rapports d'enquête concernant sa plainte pour harcèlement et la plainte pour harcèlement déposée contre elle.

La requérante est entrée au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, en janvier 2016 en qualité de chargée d'enquêtes de classe P-2 au sein du Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) au Siège du PAM, au titre d'un engagement de durée déterminée de deux ans assorti d'une période d'essai de douze mois. Elle a cessé ses fonctions le 10 août 2017 en

application d'une convention de règlement à l'amiable conclue avec le PAM.

En juillet 2016, M. A., directeur du Bureau de l'inspection et des enquêtes, qui était alors le supérieur hiérarchique de premier niveau de la requérante, formula des allégations de fraude à son encontre auprès du directeur de la Division des ressources humaines, concernant une demande d'indemnité journalière de subsistance qu'elle n'aurait pas été fondée à réclamer. La requérante fut ultérieurement informée, par un mémorandum daté du 22 juillet 2016, de la décision de la suspendre avec traitement jusqu'au 30 septembre 2016, en attendant qu'une enquête soit menée sur les allégations la concernant. Étant donné que la requérante occupait le poste de chargée d'enquête au Bureau de l'inspection et des enquêtes, c'est le Bureau de l'audit et des investigations (OAI) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui fut désigné pour mener une enquête.

Le 7 septembre 2016, la requérante forma un recours auprès du Directeur exécutif pour contester la décision de la suspendre avec traitement, prétendant qu'elle était viciée, injustifiée et relevait du harcèlement.

La requérante reprit le travail en octobre 2016 et, par un courriel du 15 novembre 2016, elle fut informée que sa période d'essai était prolongée jusqu'au 15 février 2017.

En décembre 2016, la requérante déposa une plainte officielle pour harcèlement et abus de pouvoir contre M. A., directeur du Bureau de l'inspection et des enquêtes. Compte tenu des postes qu'occupaient la requérante et le directeur du Bureau de l'inspection et des enquêtes, c'est le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO qui fut désigné pour examiner la question.

Le 9 février 2017, la requérante fut informée que le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD avait rendu son rapport d'enquête sur les allégations de fraude la concernant et avait estimé qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour conclure qu'elle avait commis une faute.

La requérante fut informée, par courriel du 8 mars 2017, de la décision du Directeur exécutif de rejeter pour défaut de fondement le recours qu'elle avait introduit contre sa suspension. Le 22 mars 2017, la requérante saisit le Comité de recours de la FAO pour contester cette décision.

En mars 2017, les supérieurs hiérarchiques de la requérante achevèrent le rapport final d'évaluation et de notation de sa période probatoire. Son supérieur hiérarchique de premier niveau, qui n'était alors plus le directeur du Bureau de l'inspection et des enquêtes en raison d'une réorganisation au sein de l'unité, signala des préoccupations concernant les services de la requérante, liées à des lacunes techniques et des difficultés comportementales vis-à-vis de ses collègues. Il estimait que le comportement professionnel de la requérante était «Insatisfaisant»^{*} et recommandait de mettre fin à son engagement de durée déterminée. Cette recommandation fut approuvée par le supérieur hiérarchique de deuxième niveau de la requérante le 11 avril 2017.

La requérante, qui avait été en congé jusqu'au 8 mars 2017 puis en congé de maladie du 10 au 13 mars 2017, fut à nouveau placée en congé de maladie certifié le 22 mars 2017.

Par courriel du 28 avril 2017, la requérante fut informée que le PAM avait reçu une plainte pour harcèlement la concernant, déposée par un collègue du Bureau de l'inspection et des enquêtes, M. B., et que le Directeur exécutif avait décidé que l'examen préliminaire et, si nécessaire, une enquête complète seraient menés par des enquêteurs externes. Le PAM confia l'affaire au Bureau de l'Inspecteur général de la FAO, qui mena une enquête et rendit son rapport le 2 novembre 2017.

En novembre 2017, le PAM et la requérante entamèrent des discussions sur la possibilité de conclure une convention de règlement à l'amiable comprenant un accord mutuel pour sa cessation de service.

Le 10 novembre 2017, le directeur de la Division des ressources humaines adressa à la requérante une offre officielle de règlement qui prévoyait, entre autres, que son engagement serait prolongé jusqu'au 9 août 2018 et qu'elle serait placée en congé spécial avec plein

^{*} Traduction du greffe.

traitement jusqu'à cette date, qu'elle ferait l'objet d'une cessation de service par consentement mutuel et percevrait une indemnité de licenciement et plusieurs dédommagements, et que les membres du personnel du Bureau de l'inspection et des enquêtes seraient informés verbalement que les allégations de faute formulées à son encontre n'étaient pas fondées. L'offre précisait également que la requérante serait «forclose à engager ou mener des actions administratives ou judiciaires contre le PAM concernant [son] emploi au PAM»* et qu'elle «accept[ait] de retirer son recours en instance devant le Comité de recours de la FAO»*.

Le 13 novembre 2017, la requérante répondit par une contre-offre et, le 18 novembre, le directeur de la Division des ressources humaines lui adressa une offre révisée qui reprenait une partie de ses demandes. La requérante répondit le jour même, demandant des ajustements et des éclaircissements supplémentaires qui furent acceptés et intégrés dans une nouvelle offre révisée, qui lui fut communiquée le 21 novembre. La requérante signa la convention de règlement à l'amiable ce jour-là. Le 22 décembre 2017, la requérante retira son recours contre la décision de la suspendre et son service prit fin, conformément à la convention, le 10 août 2018.

Par courriel du 28 février 2018, la requérante fut informée qu'à l'issue de son enquête sur les allégations formulées contre elle, le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO avait conclu que la plainte pour harcèlement n'était pas fondée, et que le PAM ne prendrait pas d'autre mesure.

Par courriel du 31 mai 2018, le PAM informa la requérante que les enquêteurs du Bureau de l'Inspecteur général de la FAO avaient achevé leur examen de sa plainte pour harcèlement visant le Directeur du Bureau de l'inspection et des enquêtes et conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments pour étayer ses allégations. La requérante fut également informée que l'Organisation considérait que l'affaire était classée.

* Traduction du greffe.

Par lettre du 7 juillet 2018, la requérante demanda au Directeur exécutif du PAM de lui accorder un accès sans restriction aux rapports d'enquête concernant sa plainte visant le directeur du Bureau de l'inspection et des enquêtes et concernant la plainte déposée contre elle. En outre, alléguant qu'elle avait signé la convention de règlement à l'amiable sous la contrainte, elle demanda à ce que celle-ci soit révisée. Le chef de cabinet du PAM répondit à la demande de la requérante par un courriel daté du 9 août 2018. Il rappela que, conformément à la convention de règlement à l'amiable, la requérante était forclosée à engager ou mener des actions administratives ou judiciaires contre le PAM et que cela s'appliquait à tout différend qu'elle pourrait avoir en rapport avec l'issue de sa plainte.

Par courriel du 30 septembre 2018, la requérante demanda au Directeur exécutif de formuler une «réponse officielle»* à sa communication du 7 juillet 2018. Le 13 décembre 2018, elle saisit le Comité de recours pour contester le refus du PAM de lui fournir une copie des rapports d'enquête et de considérer la convention de règlement à l'amiable comme étant nulle et non avenue.

Le Comité de recours adopta son rapport le 13 janvier 2021. Il estima que la décision contestée par la requérante n'était pas la convention de règlement à l'amiable mais le refus du PAM d'accéder à ses demandes concernant la convention et les rapports d'enquête. Il estima également que le PAM avait illégalement fait pression sur la requérante «pour qu'elle parte»* et qu'elle avait signé la convention de règlement à l'amiable sous la contrainte, ce qui invalidait l'accord. Il recommanda à l'Organisation de communiquer à la requérante des copies des rapports d'enquête établis par le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO, d'annuler la convention de règlement à l'amiable et de conclure un autre accord.

Par lettre du 9 novembre 2021, le Directeur général de la FAO informa la requérante de sa décision de ne pas suivre les recommandations du Comité de recours et de rejeter son recours dans son intégralité. Telle est la décision attaquée.

* Traduction du greffe.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du 9 novembre 2021 portant rejet de son recours interne, de considérer la convention de règlement à l'amiable du 21 novembre 2017 comme étant nulle et non avenue, parce que signée sous la contrainte, et de «reconnaître qu'un tel accord constitue un licenciement déguisé illégal»*. Elle demande également au Tribunal d'ordonner que lui soient versés le traitement et les indemnités qu'elle aurait dû percevoir pendant une période de deux ans au grade qu'elle détenait, des dommages-intérêts pour «tout autre tort matériel, tort moral et préjudice porté à sa carrière»* d'un montant de 50 000 euros, ainsi que des dépens pour la procédure interne et la présente procédure d'un montant de 10 000 euros. Enfin, elle demande au Tribunal d'ordonner la communication de l'intégralité des rapports d'enquête établis par le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO à la suite de sa propre plainte et de la plainte déposée contre elle.

L'Organisation demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant irrecevable dans son intégralité. Elle relève que les demandes de la requérante sont frappées de forclusion, car le recours qu'elle a formé pour contester la convention de règlement à l'amiable est intervenu plus de dix mois après sa signature. L'Organisation soutient que la requête est également irrecevable en vertu de la convention de règlement à l'amiable, qui indique expressément que la requérante est forclosée à engager ou mener des actions administratives ou judiciaires contre l'Organisation concernant son emploi au PAM. Sans préjudice de l'irrecevabilité de la requête, l'Organisation affirme qu'elle est également dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. La requérante était membre du personnel du Programme alimentaire mondial (PAM) jusqu'à sa cessation de service, qui a pris effet le 10 août 2018. Le contexte général ayant été exposé ci-dessus, il n'y a pas lieu de le rappeler. Sa cessation de service avait été précédée

* Traduction du greffe.

d'une négociation et de la signature d'un accord le 21 novembre 2017, en vue de faciliter son départ et les conditions dans lesquelles il se déroulerait (la convention de règlement à l'amiable). Ce qui est très important dans ces procédures, c'est la question de savoir si l'un des termes de cet accord avait pour effet d'empêcher la requérante d'engager la présente procédure ou d'autres actions similaires. Cela ne serait pas le cas si l'accord était dépourvu d'effet juridique au motif que la requérante l'avait conclu sous la contrainte. Il y a lieu d'examiner d'emblée cette question.

2. Il convient de relever que le Comité de recours a conclu que la requérante avait signé la convention de règlement à l'amiable sous la contrainte et que ladite convention ne l'empêchait pas de présenter ultérieurement sa réclamation, y compris devant le Comité. Il en a expliqué les raisons dans son avis du 13 janvier 2021. Cette conclusion a été rejetée par le Directeur général de la FAO, qui a affirmé, dans sa décision attaquée du 9 novembre 2021, que la convention de règlement à l'amiable n'avait pas été conclue sous la contrainte et qu'elle créait un obstacle juridique valable à la réclamation de la requérante.

3. La jurisprudence du Tribunal admet qu'un accord valable, généralement conclu entre un fonctionnaire et l'organisation qui l'emploie et souvent au moment de la cessation de service, peut priver le fonctionnaire du droit dont il dispose ordinairement de déposer une plainte devant le Tribunal concernant, dans cet exemple, la cessation de service, en rendant la plainte irrecevable (voir, par exemple, les jugements 4161, au considérant 11, et 3902, au considérant 12). En l'espèce, la convention de règlement à l'amiable contenait une clause de cette nature, qui prévoyait que «[la requérante] sera[it] forclosé à engager ou mener des actions administratives ou judiciaires contre le PAM concernant [son] emploi au PAM»*.

* Traduction du greffe.

4. La contrainte suppose l'exercice d'une pression illégitime sur une personne pour la pousser à agir et, dans la situation caractéristique où la contrainte est invoquée avec succès comme une défense, cette pression a incité cette personne à agir de la manière voulue. Si le comportement attendu était l'exécution d'un accord, celui-ci n'aurait aucun effet juridique s'il avait été conclu sous l'effet d'une pression illégitime. Cette situation a été décrite de différentes manières dans la jurisprudence du Tribunal, y compris s'agissant de l'exercice d'une pression illégale (voir le jugement 3680, citant le jugement 1075). Mais ce qui importe en l'espèce, c'est la pression exercée sur la personne au moment des faits. Il s'agirait donc de la pression exercée sur la requérante au moment où elle a signé la convention de règlement à l'amiable le 21 novembre 2017, c'est-à-dire de la pression qui l'a poussée à signer ladite convention.

5. Les moyens de la requérante concernant la contrainte sont essentiellement fondés sur le raisonnement et les conclusions du Comité de recours. La requérante énumère cinq sources de pression qui ont constitué une pression illégitime: premièrement, la pression liée à la mesure de suspension; deuxièmement, la pression liée à une mauvaise évaluation du comportement professionnel; troisièmement, la pression liée à un traitement inapproprié de la plainte déposée contre elle; quatrièmement, la pression liée à un traitement inapproprié de sa plainte; cinquièmement, le manquement de l'Organisation à son devoir de sollicitude et de bonne foi.

6. Dans son rapport concernant la convention du 21 novembre 2017, le Comité de recours a formulé l'observations suivante:

«Comme exposé ci-dessus, il y avait une série d'événements isolés, survenus après que [la requérante] eut signé la convention, qui, associés entre eux, étayaient et cristallisaient les allégations de [la requérante] selon lesquelles elle avait subi une contrainte et un licenciement déguisé en juillet-août 2018. La [requérante] n'était pas en mesure de formuler ces allégations au moment de la signature de la convention ou dans les délais prescrits, car les événements qui donnaient lieu à ces conclusions ne s'étaient produits qu'a

posteriori et jetaient ainsi un autre éclairage sur la cessation de service proprement dite et sur les faits qui l'avaient précédée.»*

7. Ces commentaires sont un quelque peu sibyllins, en particulier la référence à la «cristallis[ation]»* des allégations de contrainte. Toutefois, une lecture comparée des moyens de la requérante et de l'Organisation indique clairement que chaque partie comprenait, au moins sur le plan général, quels étaient les événements concrets sur lesquels se fondaient ces observations. En d'autres termes, il y avait une compréhension commune s'agissant de savoir quels étaient les événements survenus après la mise en œuvre de la convention de règlement à l'amiable sur lesquels le Comité de recours se fondait pour justifier sa conclusion selon laquelle la requérante avait subi une contrainte.

8. La «cristallis[ation]» a été la révélation à la requérante, en février 2018, de l'issue de la plainte déposée contre elle par M. B. et, en mai 2018, de l'issue de sa plainte déposée contre M. A. Alors que le Comité de recours n'a formulé aucune conclusion sur ce point précis, il ressort d'un courriel du 10 novembre 2017 que l'administration avait reçu le rapport sur la plainte déposée par M. B contre la requérante avant cette date. Par conséquent, au moment de la signature de la convention de règlement à l'amiable, la requérante ignorait que la plainte déposée contre elle par M. B. avait été jugée infondée, alors que l'administration le savait. Toutefois, il est difficile de comprendre en quoi ces révélations, faites après la signature de la convention de règlement à l'amiable en novembre 2017, ont une quelconque incidence sur la question de savoir si, à ce moment-là, la requérante a ou non subi une pression illégitime ou illégale.

9. Dans une lettre du 7 juillet 2018 adressée au Directeur exécutif, la requérante a prétendu pour la première fois avoir subi une contrainte. Elle a expliqué ce qui suit:

* Traduction du greffe.

«Par conséquent, j'exige que la convention de règlement à l'amiable conclue en novembre 2017 soit modifiée pour cause de contrainte. En effet, cet accord a été conclu alors que je me trouvais en congé de maladie certifié prolongé, directement lié à la toxicité de mon environnement de travail, et il a été délibérément retardé au point que je n'ai plus perçu de revenus pendant plusieurs mois. J'étais donc particulièrement exposée au risque de conclure un accord inégal. En outre, je me trouvais dans une situation psychologique particulièrement délicate, car j'avais appris que j'étais peut-être atteinte d'une grave maladie (un cancer). J'ai donc agi sous la pression induite de ma maladie et de difficultés financières et n'ai pas conclu cet accord librement. Comme indiqué plus haut, la [direction exécutive] a délibérément omis de produire des éléments à décharge qui auraient pu éclairer mon consentement. De surcroît, comme je l'ai souligné, les faits se sont déroulés dans un contexte de déséquilibre des pouvoirs dans la salle de négociation, avant et pendant cette réunion [il est fait référence à la réunion du 3 novembre 2017]. En outre, j'ai été amenée à signer la convention sans aucune consultation préalable, et encore moins un dialogue.»*

10. À l'exception des éléments à décharge «délibérément omis»* (qui ont été examinés au considérant 8 ci-dessus), la requérante avait connaissance de tous les éléments au moment où elle a signé la convention de règlement à l'amiable. De plus, il importe de souligner que, le 27 avril 2018, la requérante a envoyé un courriel au conseiller juridique du PAM dans le cadre d'une chaîne de courriels (dont le but essentiel était d'obtenir les résultats de l'enquête sur la plainte contre M. A.). Elle a fait référence aux obligations qui lui incombaient en vertu de la convention de règlement à l'amiable, ainsi qu'aux obligations connexes du PAM. Elle a en effet déclaré ce qui suit:

«Par conséquent, le fait d'avoir signé la convention ne signifie absolument pas que j'aie renoncé à mon droit, en tant que requérante, de connaître la vérité.»*

puis:

«Et alors que j'ai l'intention (contrairement à vous, voir plus loin) de respecter l'accord susmentionné, ses termes ne m'empêchent certainement pas d'obtenir justice au-delà du cadre des actions administratives ou judiciaires.»*

* Traduction du greffe.

Cette approche de la convention de règlement à l'amiable est à l'opposé de celle qu'aurait adoptée une personne qui pensait alors sincèrement avoir subi des pressions, par un comportement illégitime ou illégal, pour qu'elle signe l'accord. Elle soulève de sérieux doutes sur l'affirmation formulée près de deux mois plus tard selon laquelle elle avait subi une contrainte.

11. Il y a lieu de mentionner un autre point de détail. Peu de temps avant la mise en œuvre de la convention de règlement à l'amiable, le 13 novembre 2017, la requérante a adressé un courriel détaillé au directeur de la Division des ressources humaines. Le Comité de recours a estimé que ce courriel et d'autres échanges montraient que la requérante n'allait pas bien, qu'elle avait besoin d'aide et de soutien et qu'elle se trouvait effectivement en situation de fragilité mentale. Manifestement, le Comité avait une grande empathie pour la situation de la requérante. Toutefois, le courriel du 13 novembre 2017 a également révélé chez la requérante une approche tout à fait rationnelle et ciblée de la négociation de la convention de règlement à l'amiable, notamment s'agissant du retrait de son recours alors en instance et de son consentement à n'engager aucune autre procédure. S'agissant du premier point, elle a accepté d'agir de la sorte sous certaines conditions, et, s'agissant du second point, elle a affirmé comprendre que le PAM ne souhaitait peut-être pas lui accorder le droit de «mener des actions administratives contre [...] [le PAM]»*. Dans ce courriel, la requérante a demandé confirmation de certains éléments de la proposition de règlement et a relevé «des points essentiels qui [devaient] être traités avant [qu'elle] puisse la signer»*. Pour ce qui est des termes de l'accord proposé, le ton et le contenu des observations et des demandes de la requérante n'étaient pas ceux d'une personne qui aurait été soumise à une pression illégitime ou illégale.

12. Le Tribunal n'est pas convaincu que la requérante ait subi une contrainte au moment où elle a conclu la convention de règlement à l'amiable. Or elle est tenue d'en respecter les termes. Ainsi, les termes

* Traduction du greffe.

de cet accord s'opposent à la présente procédure devant le Tribunal, notamment à sa demande tendant à se voir communiquer des copies des rapports d'enquête concernant sa plainte pour harcèlement et la plainte pour harcèlement déposée contre elle. En conséquence, la présente requête est irrecevable et doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 22 octobre 2024, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 6 février 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

MIRKA DREGER