

UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES

Arrêt n° 2015-TANU-535/Corr.1

Rangel
(appelante)

c.
le Greffier de la Cour internationale de Justice
(intimé)

ARRÊT

Devant :	Juge Inés Weinberg de Roca, Présidente Juge Richard Lussick Juge Rosalyn Chapman
Affaires n ^{os} :	2014-611, 2014-674 et 2015-689
Date :	2 juillet 2015
Greffier :	Weicheng Lin

Conseil de M^{me} Rangel : L'appelante assure elle-même sa défense.

Conseil de la CIJ : Jean-Pele Fomété

Juge Inés Weinberg de Roca, Présidente

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (le Tribunal d'appel) est saisi de trois requêtes en appel déposées par M^{me} Juliana Rangel et dirigées contre :

a) La déclaration de la Commission de conciliation de la Cour internationale de Justice (« la Commission de conciliation » et « la CIJ », respectivement ») du 28 avril 2014, concluant à l'irrecevabilité des recours de l'appelante en date du 30 juillet, 8 novembre, 19 décembre 2013 et 16 janvier 2014 (affaire n° 2014-611);

b) La décision de la Commission de conciliation du 30 septembre 2014 confirmant la mise en congé administratif avec traitement de M^{me} Rangel (affaire n° 2014-674); et

c) La décision de la Commission de conciliation du 28 novembre 2014 confirmant le licenciement de M^{me} Rangel et sa cessation de service (affaire n° 2015-689).

M^{me} Rangel a déposé sa première requête en appel le 26 mai 2014, la deuxième le 30 octobre 2014 et la troisième le 31 décembre 2014¹. Le Greffier de la CIJ a présenté ses réponses aux trois requêtes les 11 août 2014 et 22 janvier et 21 mai 2015,

¹ M^{me} Rangel ayant déposé sa troisième requête le 31 décembre 2014, à savoir pendant les vacances judiciaires, cette requête n'a été enregistrée qu'après le Nouvel An 2015 sous le numéro 2015-689.

respectivement.

Carrière de l'appelante

2. M^{me} Rangel a été recrutée à la CIJ en tant que Chef du Service de la documentation et de la bibliothèque, à la classe P-4, en juin 2003, initialement au titre d'engagements de durée déterminée, puis, en octobre 2012, d'un engagement continu. Elle a été placée en congé administratif à compter du 13 février 2014. Elle a été licenciée avec indemnité tenant lieu de préavis le 11 avril 2014.

Faits et procédure

Affaire n° 2014-611 : Enquête

3. Le 13 mars 2013, une altercation verbale a opposé M^{me} Rangel à la Directrice du Service médical de la CIJ, dans le bureau de celle-ci. L'appelante dit avoir reçu le matin même un message de la Directrice du Service médical concernant la reprise du travail de M^{me} Cohen, indexeuse à la bibliothèque, après un congé de maladie. Ayant tenté en vain de joindre la Directrice du Service médical au téléphone, M^{me} Rangel s'est rendue à son bureau, a frappé, puis est entrée sans attendre de réponse. D'après la Directrice du Service médical, une fois dans son bureau, M^{me} Rangel a commencé à hurler, la traitant d'« idiot ». Elle lui dit qu'elle avait perturbé le travail du Service de la documentation et de la bibliothèque placé sous sa responsabilité et qu'elle allait briser sa carrière. Elle est alors sortie du bureau « très en colère » et, selon ses propres termes, « exprimant ses émotions d'une manière inappropriée », en élevant la voix contre la Directrice du Service médical dans le couloir.

4. Informé de cet incident, le Greffier de la CIJ a chargé M. Daman, Chef du Service de la sécurité, d'enquêter pour établir les faits. Alors que l'enquête était en cours, M^{me} Cohen, indexeuse placée sous l'autorité hiérarchique de M^{me} Rangel, a porté plainte contre celle-ci pour harcèlement et abus de pouvoir en invoquant la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir). Le 24 mai 2013, M^{me} Rangel a porté plainte à son tour contre la Directrice du Service médical, l'accusant notamment de « refus d'assistance médicale à un membre du personnel en situation de détresse manifeste ».

5. Le 27 mai 2013, M. Daman a présenté son rapport final sur l'incident du 13 mars 2013. M^{me} Rangel a écrit au Greffier de la CIJ pour lui faire part de sa préoccupation au sujet de vices de procédure dont ce rapport aurait été entaché, s'agissant notamment de l'« omission d'éléments de preuve à sa décharge » dont M. Daman aurait eu connaissance au cours de son enquête.

6. Par la suite, le Greffier de la CIJ a mis en place deux panels aux fins d'enquêter, d'une part, sur la plainte déposée par M^{me} Cohen à l'encontre de M^{me} Rangel pour harcèlement et abus de pouvoir (panel 1) et, d'autre part, sur la plainte déposée par M^{me} Rangel contre la Directrice du Service médical, ainsi que sur la plainte déposée par celle-ci contre M^{me} Rangel le 3 septembre 2013, pour harcèlement (panel 2). Le panel 1 comptait M. Daman parmi ses membres. Le panel 2 était composé de deux agents de sécurité travaillant pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

7. Entre septembre et novembre 2013, M^{me} Rangel a demandé au Greffier de la CIJ d'annuler la procédure du panel 1 et de réexaminer la nomination de M. Daman à ce même panel ainsi que celle des deux agents de sécurité du TPIY au panel 2. Le Greffier n'a accédé à aucune de ces demandes.

8. Entre le 30 juillet 2013 et le 16 janvier 2014, M^{me} Rangel a saisi la Commission de conciliation de quatre recours, respectivement dirigés contre le refus du Greffier de la CIJ de renvoyer l'une des plaintes à son encontre au Bureau de l'Ombudsman des Nations Unies ou aux juges de la CIJ, son refus d'annuler la procédure du panel 1, la désignation de deux agents de sécurité du TPIY au panel 2 et les agissements par lesquels il aurait couvert les erreurs/omissions de la Directrice du Service médical de la CIJ.

9. Dans son rapport du 28 avril 2014, la Commission de conciliation a rejeté dans leur intégralité les quatre recours de M^{me} Rangel. Elle a estimé que l'avis par lequel l'Administration avait déconseillé à M^{me} Rangel de solliciter l'intervention du Bureau de l'Ombudsman ou des membres de la CIJ ne constituait pas une décision administrative susceptible de recours, que le refus d'annuler la procédure du panel 1 et de remplacer M. Daman relevait du pouvoir discrétionnaire du Greffier de la CIJ, que la désignation de deux agents de sécurité du TPIY pour le panel 2 n'était contraire ni au contrat de travail ni aux conditions d'emploi de l'intéressée, que les allégations de cette dernière selon lesquelles le Greffe de la CIJ aurait couvert les erreurs/omissions prétendument commises par la Directrice du Service médical étaient sans fondement, tout comme ses allégations selon lesquelles elle aurait été victime de discrimination, de harcèlement et d'abus de pouvoir.

Affaire n° 2014-674 : Mise en congé administratif

10. Comme indiqué ci-dessus, le Greffier de la CIJ a mis en place les panels 1 et 2 dès le dépôt des plaintes de M^{me} Cohen, de M^{me} Rangel et de la Directrice du Service médical de la CIJ.

11. Le panel 1 a rendu son rapport le 9 janvier 2014. Il a conclu au bien-fondé des allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir portées par M^{me} Cohen à l'encontre de M^{me} Rangel, qui étaient « corroborées par des preuves claires et convaincantes ». Il a estimé que M^{me} Rangel avait harcelé M^{me} Cohen, abusant de ce fait de sa position d'autorité.

12. Le panel 2 a présenté son rapport le 22 janvier 2014. Il a conclu que la plainte pour harcèlement de la Directrice du Service médical de la CIJ à l'encontre de M^{me} Rangel était fondée. Il a estimé que M^{me} Rangel avait créé un environnement de travail intimidant et hostile pour la Directrice du Service médical et qu'elle avait en outre mené une campagne de dénigrement contre elle, tant sein de la CIJ qu'à l'extérieur. Quant aux allégations de M^{me} Rangel selon lesquelles la Directrice du Service médical de la CIJ ne lui avait pas accordé l'assistance médicale voulue dans la situation de détresse dans laquelle elle se trouvait le 13 mars 2013 et avait violé les principes de l'éthique médicale en 2011, le panel 2 a estimé qu'elles étaient soit dénuées de fondement, soit fausses. De l'avis du panel, les agissements de M^{me} Rangel avaient porté préjudice à la réputation de la Directrice du Service médical et entraîné pour elle une perte financière et porté atteinte à la réputation de la CIJ.

13. Sous le couvert d'une lettre en date du 12 février 2014, le Greffier adjoint de la CIJ a transmis les rapports des panels 1 et 2 à M^{me} Rangel, l'invitant à y formuler des

commentaires et observations finales avant le 13 mars 2014. Il l'informait également, par le même courrier, de sa décision de la placer en congé administratif avec traitement à compter du 13 février 2014 « pour une première période de deux mois », afin de lui « donner le temps nécessaire pour préparer sa réponse » aux deux rapports. Le Greffier adjoint de la CIJ soulignait que ce congé administratif ne constituait « pas une mesure disciplinaire » et demandait à M^{me} Rangel de « solliciter l'autorisation préalable de l'Administration » si elle souhaitait pénétrer dans les locaux de la CIJ, quitter le lieu d'affectation ou entrer en contact avec des membres du personnel de la bibliothèque au cours de cette période.

14. Par une lettre en date du 10 mars 2014, M^{me} Rangel a demandé au Greffier de la CIJ de réexaminer sa décision de mise en congé administratif et de prolonger le délai qui lui était imparti pour présenter ses commentaires et observations sur les deux rapports. Le 20 mars 2014, M^{me} Rangel a été informée du maintien de la décision de congé administratif qu'elle contestait.

15. Le 31 mars 2014, l'intéressée a introduit un recours devant la Commission de conciliation contre la décision de la placer en congé administratif. Elle contestait également les deux rapports rendus par les panels 1 et 2, estimant qu'ils présentaient un lien avec la décision visée par son recours.

16. Dans son rapport en date du 30 septembre 2014, la Commission de conciliation a rejeté le recours de M^{me} Rangel. Elle a estimé que l'Administration de la CIJ n'avait commis aucune irrégularité en notifiant à l'intéressée sa décision de la placer en congé administratif et en prenant les mesures voulues pour donner effet à cette décision. De l'avis de la Commission, les motifs justifiant sa mise en congé administratif étaient clairs, les raisons avancées légitimes et les termes de la lettre du 12 février 2014 suffisamment précis.

Affaire n° 2015-689 : Licenciement

17. Pendant le congé administratif de M^{me} Rangel, le Greffier de la CIJ l'a informée par un courrier en date du 3 avril 2014 de sa décision de prendre à son encontre, avec effet à compter du 11 avril 2014, une « mesure disciplinaire de cessation de service » avec indemnité tenant lieu de préavis et une indemnité de licenciement. Renvoyant aux conclusions des panels 1 et 2, le Greffier de la CIJ a estimé qu'il y avait suffisamment de preuves crédibles que M^{me} Rangel avait commis une faute en violation des dispositions pertinentes du Statut du personnel et du Règlement du personnel, ainsi que de la section 2.1 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#).

18. Le 11 avril 2014, M^{me} Rangel a introduit un recours contre cette décision auprès de la Commission de conciliation.

19. Le 28 novembre 2014, la Commission de conciliation a rendu sa décision, concluant que le recours de l'intéressée était recevable mais estimant que la décision de licenciement et cessation de service la concernant avait été régulièrement prise. Elle estimait que les faits à l'origine de la mesure disciplinaire de licenciement étaient avérés, que M^{me} Rangel avait dument reçu notification écrite des charges retenues contre elle et avait eu la possibilité de présenter sa défense, que sa conduite était constitutive d'une « faute grave » et que la cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis était une sanction tout à fait appropriée étant donné les circonstances. La Commission de conciliation a rejeté les griefs de M^{me} Rangel selon lesquels elle aurait été victime de harcèlement, de discrimination et d'abus ou de détournement de

pouvoir, estimant qu'elle n'avait pas fourni de preuve tangible à l'appui de ces graves allégations.

Les demandes procédurales présentées par M^{me} Rangel au Tribunal d'appel

20. Entre la mi-juillet et la fin de l'année 2014, M^{me} Rangel a présenté sept demandes au Tribunal d'appel. Celui-ci les a toutes rejetées par son arrêt n° 2015-TANU-531. Il a également décidé d'examiner les requêtes en appel de l'intéressée au cours de sa session d'été 2015.

Argumentation des parties

Appels de M^{me} Rangel

Affaire n° 2014-611 : Enquête

21. M^{me} Rangel affirme que la Commission de conciliation ne pouvait être réellement indépendante étant donné que trois de ses membres travaillaient à la CIJ sous le contrôle et l'autorité directs de son greffier, lequel « exerçait un contrôle absolu sur la moindre des décisions administratives du Greffe », dans une « atmosphère de soumission et de peur ». La Commission de conciliation n'avait pas tenu compte des arguments, preuves et moyens de droit présentés par M^{me} Rangel, ni de la jurisprudence des tribunaux administratifs qu'elle avait invoquée. Elle avait outrepassé son mandat en rendant un jugement sur le fond de ses griefs, au lieu de se cantonner à son rôle de conciliation.

22. M^{me} Rangel demande au Tribunal d'appel de constater qu'elle a été victime de discrimination, de harcèlement psychologique, d'abus et de détournement de pouvoir et que le Greffier de la CIJ a manqué à ses obligations. Elle demande également au Tribunal d'appel d'ordonner à la CIJ de lui verser un montant non précisé à titre de dommages et intérêts pour les préjudices et les souffrances exceptionnels qu'elle a subis durant des années, notamment de mars 2013 à avril 2014.

Affaire n° 2014-674 : Mise en congé administratif

23. M^{me} Rangel affirme que la Commission de conciliation s'est montrée « incohérente, soit en raison de sa complicité avec le Greffe, soit par négligence, ce qui a conduit à un traitement inégal ». La Commission de conciliation a ignoré l'ensemble des éléments de preuve démontrant que le Greffier de la CIJ avait eu un comportement intimidant et disproportionné après qu'il eut pris la décision de placer l'appelante en congé administratif. M^{me} Rangel s'est étonnée de ce que, si la Commission de conciliation avait refusé d'examiner les rapports des deux panels au motif qu'elle n'en avait pas demandé l'examen dans son recours administratif, elle n'en avait pas moins cité les conclusions. L'appelante y voit une « preuve irréfutable de sa connivence avec l'Administration ».

24. M^{me} Rangel demande notamment au Tribunal d'appel d'annuler les rapports des deux panels en raison des graves omissions qu'ils comportent, d'ordonner au Greffier de la CIJ de lui verser deux années de salaire à titre de préjudice moral, trois années de salaire à titre de préjudice matériel et une année de salaire pour les fautes/irrégularités commises par la Commission de conciliation.

Affaire n° 2015-689 : Cessation de service

25. M^{me} Rangel renvoie le Tribunal d'appel aux recours et plaintes dont elle a saisi la Commission de conciliation pour le contexte et le détail de ses griefs.

26. Elle soutient que le rapport de la Commission de conciliation est entaché d'erreurs et que les rapports des panels 1 et 2 n'y sont pas examinés au fond. Malgré les irrégularités commises à l'encontre de M^{me} Rangel au cours de la procédure disciplinaire, la Commission de conciliation n'a à aucun moment critiqué le Greffier de la CIJ pour avoir mis fin à ses services sans attendre l'issue de la période de conciliation prévue par la procédure.

27. De nombreux passages du rapport de la Commission de conciliation révèlent que la personnalité de l'appelante, voire ses origines latino-américaines, était en cause, en violation des textes régissant l'Organisation des Nations Unies et les obligations de son personnel. À cet égard, M^{me} Rangel informe le Tribunal d'appel qu'un juge de la CIJ est prêt à donner par téléphone des renseignements sur sa personnalité et son travail.

28. M^{me} Rangel fait valoir que des membres du personnel de la CIJ se sont rendus, en véhicule diplomatique, à son domicile pour lui remettre des documents en main propre et qu'ils ont parlé de sa vie privée à ses voisins en son absence, alors qu'elle était placée en congé administratif. Elle mentionne également la visite effectuée à son domicile par la police néerlandaise le 2 décembre 2014 et les craintes pour sa sécurité dans sa propre maison à La Haye qu'elle a nourries par la suite. Elle affirme que l'ensemble de ces événements démontre le harcèlement et les abus ou détournement de pouvoir continus dont elle a été victime de la part du Greffier de la CIJ.

29. M^{me} Rangel demande que le Tribunal d'appel annule le rapport de la Commission de conciliation, ordonne au Greffier de lui verser trois années de salaire à titre de préjudice moral, six années de salaire à titre de préjudice matériel et une année de salaire pour les fautes/irrégularités commises par la Commission de conciliation.

Réponses du Greffier de la CIJ*Affaire n° 2014-611 : Enquête*

30. La demande de M^{me} Rangel tendant à la tenue d'une procédure orale devrait être rejetée. Une telle procédure n'est pas nécessaire en raison de la simplicité de la présente affaire et pour des raisons d'économie judiciaire.

31. M^{me} Rangel n'a pas, comme l'exige le Statut du Tribunal d'appel, invoqué d'erreurs sur un point de fait ou de droit qu'aurait commises la Commission de conciliation. Elle a déposé devant le Tribunal d'appel les mêmes recours qu'elle avait déposés devant la Commission de conciliation. Elle n'a pas fourni d'analyse critique du rapport de la Commission de conciliation et s'est contentée de réitérer l'argumentation qu'elle avait présentée à la Commission. Ses demandes dépassent la compétence du Tribunal d'appel. Les vices entachant la requête en appel jettent un doute sur sa recevabilité.

32. Si le Tribunal d'appel estimait la requête en appel recevable, l'intimé fait valoir sur le fond que les allégations de M^{me} Rangel au sujet de l'absence d'indépendance et d'impartialité de la Commission de conciliation, des menaces ainsi que de

l'influence induite dont ses témoins auraient été l'objet sont vagues, imprécises et infondées.

33. L'intimé demande au Tribunal d'appel de déclarer la requête en appel irrecevable, au motif que M^{me} Rangel n'a pas mis en évidence d'erreurs entachant le rapport de la Commission de conciliation.

Affaire n° 2014-674 : Mise en congé administratif

34. L'intimé ne partage pas les doutes de M^{me} Rangel quant à l'indépendance de la Commission de conciliation. Il rappelle que celle-ci a pour mandat de favoriser le règlement des différends entre le personnel et l'administration par voie de conciliation après avoir entendu les parties. Si elle n'y parvient pas, elle rend un rapport faisant état de la procédure suivie, des griefs des parties, des recommandations qu'elle a formulées au cours de la procédure et comportant une analyse des points de fait et de droit pertinents. Cette première instance neutre est conforme à l'article 11 du Statut du personnel du Greffe de la CIJ, à l'article 2, paragraphe 10, du Statut du Tribunal d'appel et à la jurisprudence de celui-ci. Le Greffier de la CIJ souligne que le rôle qu'il joue concernant la composition de la Commission de conciliation est « très limité » dans la mesure où celle-ci fonctionne de manière neutre et impartiale.

35. M^{me} Rangel n'a donné aucun fondement juridique à son grief selon lequel le Greffe de la CIJ ne pouvait la placer en congé administratif alors que la Commission de conciliation était saisie de l'un de ses recours.

36. L'intimé demande au Tribunal d'appel de rejeter comme infondée la requête en appel de M^{me} Rangel dans son intégralité.

Affaire n° 2015-689 : Licenciement

37. Le Tribunal d'appel dispose de la compétence limitée, définie à l'article 2 de son Statut. En conséquence, il ne peut examiner de questions qui n'ont pas été soumises à la Commission de conciliation, comme c'est le cas des allégations de M^{me} Rangel relatives à l'incident survenu à son domicile le 2 décembre 2014, à savoir après que la Commission de conciliation eut remis son rapport.

38. Les critiques formulées par M^{me} Rangel contre le rapport de la Commission de conciliation reposent sur des allégations non prouvées et ne sont pas fondées en droit. Elle n'a pas apporté de preuve concrète à l'appui de ses demandes ou allégations.

39. Le Tribunal d'appel est prié de rejeter la requête en appel de M^{me} Rangel dans son intégralité.

Motifs

40. Le Tribunal d'appel a examiné les conclusions écrites des parties et décidé que la tenue d'une procédure orale n'est pas nécessaire au déroulement rapide et équitable de l'instance².

41. À la suite du prononcé de l'arrêt n° 2015-UNAT-531 (*Rangel c. Greffier de la Cour internationale de Justice*) le 17 avril 2015, M^{me} Rangel a déposé deux nouvelles

² Statut du Tribunal d'appel, art. 8, par. 3; Règlement de procédure du Tribunal d'appel, art. 18, par. 1.

demandes : une « Demande de transmission d'informations récentes ayant une incidence sur des affaires pendantes devant le TANU (TANU-2014-611, 674 et 689) », déposée le 27 avril 2015, et une « Demande de transmission de preuves écrites relatives à la présentation fallacieuse des faits par le Greffier de la CIJ dans sa réponse en date du 15 mai 2015 communiquée le 22 mai 2015 », déposée le 26 mai 2015. Ces deux demandes ne seront pas versées au dossier, car les documents ou éléments que M^{me} Rangel cherche à introduire en les déposant ne nous seront d'aucune utilité pour l'examen au fond des présentes affaires.

42. Par un échange de lettres d'avril et juin 2011 entre le Président de la CIJ et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la CIJ a accepté la compétence du Tribunal d'appel. Elle a modifié en conséquence le Statut de son personnel.

43. Le paragraphe 7 de l'article 11 du Statut du personnel du Greffe de la CIJ se lit comme suit :

En cas d'échec de la conciliation, la décision administrative ou la mesure disciplinaire pourra faire l'objet d'une requête devant le Tribunal d'appel des Nations Unies, conformément au statut dudit Tribunal et dans les conditions à fixer par échange de lettres entre le Président de la Cour et le Secrétaire général des Nations Unies.

44. Le Tribunal d'appel est saisi de trois décisions de la Commission de conciliation : la première concerne la mise en place des deux panels d'enquête, les panels 1 et 2, la deuxième la mise en congé administratif avec traitement de M^{me} Rangel et la troisième la décision de cessation de service la concernant.

45. M^{me} Rangel est une bibliothécaire compétente dont les services ont donné satisfaction du 1^{er} juin 2003 au 13 mars 2013. Elle a obtenu un engagement continu en octobre 2012.

46. Le 13 mars 2013, un incident s'est produit entre M^{me} Rangel et la Directrice du Service médical de la CIJ au sujet de M^{me} Cohen, indexeuse travaillant à la bibliothèque dirigée par M^{me} Rangel. Cet incident a dégénéré. En mai 2013, l'indexeuse a déposé une plainte pour harcèlement et abus de pouvoir contre M^{me} Rangel en invoquant la circulaire [ST/SGB/2008/5](#).

47. M^{me} Rangel a réagi quatre jours plus tard en déposant, contre la Directrice du Service médical, une plainte dans laquelle elle alléguait que celle-ci lui avait refusé son assistance médicale alors qu'elle se trouvait dans une situation de détresse manifeste et avait commis des violations de l'éthique médicale remontant à 2011.

48. Par principe, la décision d'ouvrir une enquête disciplinaire sur les allégations portées contre un membre du personnel appartient à l'Organisation et il est juridiquement impossible de contraindre l'Administration à prendre des mesures disciplinaires. Celle-ci dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire quant aux modalités d'examen et d'appréciation d'une plainte et peut décider s'il convient ou non de diligenter une enquête au sujet de toutes les allégations soulevées ou de certaines d'entre elles³. Les sections 5.14 et 5.15 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) se lisent comme suit :

³ *Oummih v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2015-UNAT-518, par. 31, faisant référence à *Abboud v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2010-UNAT-100.

5.14 Saisi d'une plainte ou dénonciation formelle, le fonctionnaire responsable appréciera rapidement si la plainte ou dénonciation a été faite de bonne foi et s'il y a lieu d'ouvrir une enquête officielle. Dans l'affirmative, le service responsable en confiera rapidement le soin à un groupe composé d'au moins deux fonctionnaires du département, du bureau ou de la mission concerné formés à cette activité ou, si nécessaire, choisis sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines.

5.15 Au début de l'enquête, le groupe informera le mis en cause de la nature des accusations portées contre lui. Afin de préserver l'intégrité de la procédure, aucune information de nature à compromettre la conduite de l'enquête ou à donner lieu à des actes d'intimidation ou de représailles ne sera fournie au mis en cause à ce stade. Il pourra s'agir notamment des noms des témoins ou de certains détails concernant les faits. La politique énoncée dans la circulaire [ST/SGB/2005/21](#) sera rappelée à toutes personnes interrogées à l'occasion de l'enquête⁴.

49. À titre d'observation préliminaire, le Tribunal d'appel estime que bien qu'aucune plainte n'ait été déposée par des membres du personnel à l'encontre de M^{me} Rangel avant le 13 mars 2013, c'est à juste titre que le Greffier de la CIJ a conclu que les griefs invoqués par M^{me} Cohen dans sa plainte étaient suffisants pour avoir des raisons de penser qu'une faute avait pu être commise et justifiaient ainsi la décision d'ouvrir une enquête en vue d'établir les faits.

Panel 1

50. Le panel 1 a enquêté sur la plainte déposée par M^{me} Cohen, indexeuse, contre M^{me} Rangel. Il a finalisé son rapport le 9 janvier 2014.

51. Les griefs de l'appelante concernant le panel 1 ne sont pas fondés. Le Greffier de la CIJ s'est conformé à la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) pour la mise en place de ce panel. Tous ses membres ont été formés aux enquêtes sur des allégations de conduite prohibée au sein de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques⁵.

52. Le Chef du Service de la sécurité de la CIJ, membre du panel 1, avait précédemment rédigé un rapport (en date du 27 mars 2013) sur l'incident du 13 mars 2013. Ce rapport comportait des déclarations de M^{me} Rangel, de la Directrice du Service médical et de l'indexeuse, ainsi que des témoignages de trois membres du personnel du Greffe de la CIJ.

53. Le panel 1 avait initialement présenté son premier rapport le 24 octobre 2013. Le Greffier de la CIJ a par la suite demandé au Chef de la sécurité et de la sûreté du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et au Conseiller principal à la sécurité des Nations Unies pour les Pays-Bas de l'examiner sur le plan technique. Si certaines des observations formulées lors de cet examen technique ont été incorporées dans le rapport, les constatations et conclusions du panel n'ont pas été modifiées⁶.

⁴ [ST/SGB/2005/21](#) (Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés), en date du 19 décembre 2005.

⁵ *Report of the Panel in the case of possible misconduct*, en date du 9 janvier 2014, par. 4.4 (rapport du panel 1).

⁶ *Ibid.*, Introduction.

54. Dans son rapport, le panel a décrit son mandat en indiquant qu'il était chargé de mener une enquête officielle aux fins d'établir les faits relatifs à la plainte de M^{me} Cohen, exposant exhaustivement les faits avérés.

55. Il s'est intéressé aux motifs ayant justifié le retrait de M^{me} Cohen de la salle de lecture de la bibliothèque. Il a examiné les allégations de M^{me} Rangel concernant le comportement de M^{me} Cohen mais ne les a pas jugées convaincantes « eu égard aux multiples déclarations en sens contraire recueillies »⁷.

56. M^{me} Cohen indiquait dans sa plainte qu'en une occasion elle avait voulu faire part de ses problèmes physiques et personnels à M^{me} Rangel, mais que, par ses questions humiliantes, celle-ci l'avait amenée à fondre en larmes et à s'excuser. Une autre fois, M^{me} Rangel avait dit qu'elle n'entendait pas prolonger le contrat de M^{me} Cohen. Au cours d'une réunion avec M^{me} Rangel et le supérieur hiérarchique direct de M^{me} Cohen, il avait été dit à cette dernière que des suggestions en vue d'améliorer son comportement professionnel figureraient dans son rapport d'évaluation et de notation⁸.

57. Le panel 1 a convenu que les désaccords sur le comportement professionnel ou autres questions liées au travail n'étaient normalement pas considérés comme du harcèlement et ne relevaient donc pas de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Il n'a pas estimé, néanmoins, qu'il y avait des raisons objectives de penser que le comportement professionnel de M^{me} Cohen n'était pas satisfaisant⁹.

58. Il a constaté que M^{me} Rangel « avait assigné à M^{me} Cohen des tâches à caractère physique de manière répétée et disproportionnée »¹⁰.

59. Il a aussi constaté que M^{me} Rangel avait harcelé un autre membre du personnel, bien que ce dernier l'ait nié¹¹. Le panel 1 a relevé cinq autres cas connus dans lesquels d'anciens fonctionnaires de la bibliothèque avaient de bonnes raisons de considérer qu'ils avaient été victimes de harcèlement de la part de M^{me} Rangel¹². Bien que le mandat du panel 1 ait été limité à enquêter sur les faits à l'origine d'une éventuelle faute de M^{me} Rangel à l'égard de M^{me} Cohen, il a estimé que toutes les allégations formulées par M^{me} Cohen relevaient de son mandat car, selon lui, « le harcèlement implique normalement une série d'incidents »¹³. Le panel 1 a conclu que des indices factuels de poids permettaient de penser que M^{me} Cohen n'était pas le premier membre du personnel de la Division de la bibliothèque victime de harcèlement de la part de M^{me} Rangel; que des éléments montraient que l'intéressée avait déjà été impliquée dans au moins un incident sérieux, le 15 mars 2010, lorsqu'elle s'était enfermée dans une salle de réunion au rez-de-chaussée du Palais de la Paix, criant et vociférant à l'adresse de plusieurs membres du personnel de la Cour parmi lesquels l'ancien Greffier adjoint. Le panel 1 en a donc conclu que le comportement de M^{me} Rangel ne correspondait pas à ce que l'on était en droit d'attendre d'un fonctionnaire international¹⁴.

⁷ Ibid., par. 10.3.

⁸ Ibid., par. 12.2.1 et 12.2.2.

⁹ Ibid., par. 13.3.

¹⁰ Ibid., par. 14.3.

¹¹ Ibid., par. 15.2.3.

¹² Ibid., par. 15.2.4.

¹³ Ibid., par. 15.3.

¹⁴ Ibid.

60. Les membres du panel 1 ont unanimement regretté qu'une enquête n'ait été menée sur aucun de ces événements, car il aurait peut-être pu y avoir faute. À cet égard, nous notons que M^{me} Rangel a obtenu un engagement continu à la CIJ en octobre 2012, ce qui suppose un comportement professionnel pleinement satisfaisant. Aucun élément du dossier n'indique que le Greffe de la CIJ ait officiellement appelé l'attention de l'intéressée sur le caractère inadéquat de son comportement à l'égard du personnel placé sous son autorité, à savoir sur le comportement critiqué par le panel 1 dans son rapport.

61. Le panel 1 ne s'est pas contenté d'établir les faits; il s'est prononcé sur le point de savoir quel comportement était juridiquement constitutif de harcèlement ou d'abus de pouvoir. Il a recoupé les témoignages et formulé des conclusions, s'attachant à examiner en détail le fond de l'affaire dans son intégralité.

62. Il a analysé les faits à l'origine des allégations et griefs, les déclarations des témoins et les documents pertinents pour déterminer la cohérence et la véracité des déclarations faites. En d'autres termes, il a examiné les preuves, indiqué quels faits pouvaient être considérés comme établis et déterminé si les faits établis démontraient de prime abord le bien-fondé des griefs de l'appelante. M^{me} Rangel ne s'est pas présentée devant le panel 1 pour des raisons qui lui sont propres, et elle ne s'en est pas expliquée.

Panel 2

63. Au vu des circonstances particulières de l'espèce, les dispositions de la section 5.14 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) méritent d'être rappelées :

5.14 Saisi d'une plainte ou dénonciation formelle, le fonctionnaire responsable appréciera rapidement si la plainte ou dénonciation a été faite de bonne foi et s'il y a lieu d'ouvrir une enquête officielle. Dans l'affirmative, le service responsable en confiera rapidement le soin à un groupe composé d'au moins deux fonctionnaires du département, du bureau ou de la mission concerné formés à cette activité ou, si nécessaire, choisis sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines.

64. En désignant des personnes extérieures à la CIJ pour mener l'enquête, le Greffier a violé les dispositions de la section 5.14 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Dans l'affaire *Oummih* nous avons estimé que lorsqu'une enquête est menée par une personne non autorisée, le rapport d'enquête et les constatations qu'il contient ne peuvent être pris en considération¹⁵. Le même raisonnement s'applique en l'espèce.

Congé administratif avec traitement

65. M^{me} Rangel conteste la décision du Greffe de la placer en congé administratif alors que l'enquête du panel était en cours. La section 4 a) de l'annexe VI au Statut du personnel du Greffe dispose que :

Tout fonctionnaire peut être mis en congé administratif, sous réserve des conditions fixées par le Greffier, à tout moment pendant une enquête concernant des allégations de faute.

66. Nous rejetons donc ce moyen.

¹⁵ *Oummih v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2015-UNAT-518, par. 38.

67. En outre, l'appelante n'a pas démontré que sa mise en congé administratif avait affecté sa capacité de se défendre. En conséquence, son grief concernant le congé administratif est sans fondement¹⁶.

Procédure disciplinaire

68. À l'issue des enquêtes menées par les panels 1 et 2, le Greffier de la CIJ a engagé une procédure disciplinaire contre M^{me} Rangel.

69. La section 3 a) de l'annexe VI au Statut du personnel du Greffe de la CIJ, intitulée « Régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires du Greffe », se lit comme suit :

... [i]l ne peut être prononcé de mesure disciplinaire ou autre, à l'encontre du fonctionnaire en cause à l'issue d'une enquête, qu'autant que celui-ci a été prévenu par écrit des charges retenues contre lui et qu'il a eu la possibilité de se défendre.

70. Nous estimons qu'en l'espèce M^{me} Rangel n'a pas été prévenue par écrit des charges retenues contre elle.

71. La Commission de conciliation a noté dans son rapport du 28 novembre 2014 qu'il avait été demandé à M^{me} Rangel de faire part de ses commentaires ou observations éventuels au sujet des deux rapports d'enquête. Elle en a conclu que l'intéressée avait, de la sorte, été « prévenue par écrit des charges retenues contre elle », conformément à la disposition susmentionnée. Le Tribunal d'appel n'est pas de cet avis.

72. Les « charges » sont les conclusions juridiques auxquelles l'Administration parvient sur la base d'une enquête et qui établissent qu'une personne a commis une faute. Les panels 1 et 2 ont été chargés de mener une « enquête pour établir les faits » et non formuler des conclusions juridiques ou des « charges » quant à la faute que pouvaient constituer les faits établis. En l'espèce, communiquer les rapports des deux panels à M^{me} Rangel n'équivalait pas à l'accuser d'une faute. Autrement dit, l'appelante n'a pas été informée des charges pesant contre elle lorsqu'il lui a été demandé de répondre aux deux rapports d'enquête.

73. Nous ne devons donc pas tenir compte des conclusions des panels 1 et 2.

74. La section 3 de l'annexe VI du Statut du personnel du Greffe de la CIJ est intitulée « Droit au respect de la légalité en matière disciplinaire ». En n'informant pas M^{me} Rangel des charges concrètes ou précises retenues contre elle et susceptibles d'entraîner son licenciement, l'Administration a commis une irrégularité procédurale et porté gravement atteinte aux droits de l'intéressée.

75. En l'absence de telles charges, M^{me} Rangel n'a pas été avertie que l'on estimait qu'elle pouvait avoir commis une « faute ».

76. Pour ces motifs, son licenciement est dépourvu de fondement juridique.

77. Conformément à l'article 9 de son statut, le Tribunal d'appel ne peut ordonner que l'annulation de la décision administrative contestée ou le versement d'une indemnité, en lieu et place de l'annulation, laquelle ne peut être supérieure à deux années de traitement de base net du requérant. Dans sa requête en appel contre le

¹⁶ *Khan v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-486, par. 51.

licenciement, M^{me} Rangel demande le versement de trois années de salaire au titre de préjudice moral, six années de salaire au titre de préjudice matériel et une année de salaire pour les fautes/irrégularités commises par la Commission de conciliation.

78. Nous ordonnons la réintégration de M^{me} Rangel ou, si tel est le choix de l'intimé, le versement, en lieu et place de l'annulation du licenciement, d'une somme correspondant à deux années de traitement de base net au taux en vigueur à la date de la cessation de service.

79. L'allocation de dommages et intérêts supplémentaires à raison de la violation du droit de l'intéressée à une procédure régulière ne revêt pas un caractère exemplaire ou punitif; mais de tels dommages et intérêts doivent être accordés avec beaucoup de prudence et pour un montant raisonnable.

80. En l'espèce, le Tribunal estime qu'il n'y a aucune raison d'accorder des dommages et intérêts au titre d'un préjudice moral dont la preuve n'a pas été apportée, étant donné le comportement inapproprié de M^{me} Rangel et son absence de coopération lors de la procédure devant la Commission de conciliation.

Arrêt

81. L'appel est autorisé et la décision de la Commission de conciliation du 28 novembre 2014 confirmant la légalité du licenciement de M^{me} Rangel est infirmée. Nous ordonnons la réintégration de M^{me} Rangel ou, si tel est le choix de l'Administration de la CIJ, le versement à l'intéressée, en lieu et place de l'annulation de son licenciement, de deux années de traitement de base net au taux en vigueur à la date de sa cessation de service.

Version originale faisant foi : anglais

Fait ce 2 juillet 2015 à Genève (Suisse)

La Présidente
(Signé) Juge **Weinberg de Roca**

(Signé) Juge **Lussick**

(Signé) Juge **Chapman**

Enregistré au Greffe ce 20 août 2015 à New York (États-Unis)

Le Greffier
(Signé) **Weicheng Lin**