



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Arrêt n° 2016-UNAT-695

Faust

(Appelante)

c.

Le Secrétaire général

de l'Organisation des Nations Unies

(Intimé)

ARRÊT

Devant les juges :	Martha Halfeld (Présidente) Richard Lussick Sabine Knierim
Affaire n° :	2016-925
Date :	28 octobre 2016
Greffier :	Weicheng Lin

Conseil de l'appelant : L'appelante assure elle-même sa défense

Conseil de l'intimé : Nathalie Defrasne

Juge Martha Halfeld (Présidente)

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») est saisi de l'appel formé par M^{me} Christin Faust contre le jugement n° UNDT/2016/018 rendu par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal du contentieux administratif »), selon la procédure simplifiée, dans l'affaire *Faust v. Secretary-General of the United Nations*, à Genève le 10 mars 2016. M^{me} Faust a introduit son appel le 9 mai 2016 et le Secrétaire général a produit sa réponse le 30 juin 2016.

Faits et procédure

2. Le Tribunal du contentieux administratif a déclaré la requête de M^{me} Faust irrecevable au motif que celle-ci n'avait pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée.
3. L'exposé des faits ci-après est tiré du jugement du Tribunal du contentieux administratif¹ :

Introduction

... Dans une requête déposée le 3 mars 2016, la requérante, qui faisait auparavant partie du personnel de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), conteste la décision de la Secrétaire exécutive de la CCNUCC, en date du 4 décembre 2015, de ne pas donner suite, après enquête, à sa plainte pour conduite prohibée, déposée au titre de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) du Secrétaire général (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir) et, en conséquence, de classer l'affaire.

Faits

... Le 18 janvier 2015, la requérante a déposé une demande de contrôle hiérarchique auprès Groupe du contrôle hiérarchique et, parallèlement, de la Secrétaire exécutive de la CCNUCC, concernant, entre autres, la conduite de ses supérieurs dans le cadre du programme Mécanismes pour un développement

¹ Jugement attaqué, par. 1 à 10.

durable.

... La plainte de la requérante a été traitée conformément au bulletin B/2011/1 du secrétariat de la CCNUCC sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir, et sur les mesures et procédures disciplinaires, qui met en œuvre au secrétariat de la CCNUCC les dispositions de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#).

... Dans une lettre datée du 5 mars 2015, la Secrétaire exécutive de la CCNUCC a informé la requérante de la création d'une commission d'enquête chargée de mener une enquête officielle d'établissement des faits au sujet de sa plainte.

... Dans un courriel daté du 9 septembre 2015 et adressé à la Secrétaire exécutive de la CCNUCC, la requérante, constatant que la commission d'enquête avait reporté à une date ultérieure une deuxième série d'entretiens et ne pourrait, pour la remise de son rapport, respecter l'échéance du 30 septembre 2015, déplorait qu'il ait fallu autant de temps pour mener l'enquête à bien. Elle appelait en outre l'attention de la Secrétaire exécutive sur le fait que le délai de soixante jours fixé pour le dépôt de sa demande auprès du Groupe du contrôle hiérarchique concernant les questions du harcèlement et de l'abus de pouvoir avait commencé à courir le 13 août 2015.

... Dans un courriel en date du 14 septembre 2015 adressé à la requérante, la Secrétaire exécutive de la CCNUCC a répondu que, après avoir consulté les membres de la commission d'enquête, à Genève, elle avait repoussé le délai de soumission de leur rapport du 30 septembre 2015 au 30 octobre 2015 et qu'elle l'informerait de leurs conclusions dès qu'elle serait en mesure de le faire.

... Le 11 octobre 2015, la requérante, posant pour hypothèse qu'il serait conclu à l'absence de conduite prohibée, a déposé une demande de contrôle hiérarchique auprès du Groupe du contrôle hiérarchique, qu'elle priait de lui faire savoir, selon le cas :

- a) Si elle devait attendre la fin de l'enquête et la communication, par la Secrétaire exécutive, d'une conclusion ou d'une décision qu'elle tiendrait pour inacceptable;
- b) Si elle devait demander d'ores et déjà le contrôle hiérarchique en supposant qu'il serait décidé qu'aucune conduite prohibée n'avait eu lieu.

... Par une lettre en date du 26 octobre 2015, le Groupe du contrôle hiérarchique a répondu à la requérante que, comme sa plainte pour harcèlement et abus de pouvoir était encore à l'examen dans le cadre du processus applicable à l'Organisation, aucune décision définitive n'avait encore été prise et que, par conséquent, sa demande de contrôle hiérarchique était prématurée. Il a en outre fait observer que sa réponse était sans préjudice du droit de la requérante de faire une demande de contrôle hiérarchique au cas où elle désirerait contester une décision définitive sur la question.

... Par une lettre datée du 4 décembre 2015, que la requérante affirme avoir reçue le 5 décembre 2015,

la Secrétaire exécutive de la CCNUCC lui a fait part de sa décision relative à sa plainte, à savoir que les éléments du dossier indiquaient que la conduite visée n'était pas contraire aux dispositions de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et qu'elle entendait classer l'affaire.

... Le 3 mars 2016, la requérante a présenté sa requête au Tribunal du contentieux administratif.

4. Dans le jugement qu'il a rendu le 10 mars 2016 à l'issue d'une procédure simplifiée, le Tribunal du contentieux administratif a déclaré la requête irrecevable. Il a jugé que, la question de la recevabilité étant un point de droit, il n'était pas nécessaire de signifier la requête à l'intimé et qu'il convenait en outre que l'affaire soit jugée selon la procédure simplifiée, conformément à l'article 9 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif.

5. Le Tribunal du contentieux administratif a fait observer que la demande de contrôle hiérarchique était la première étape obligatoire du processus d'appel et rejeté l'argument de M^{me} Faust selon lequel une telle demande n'était pas nécessaire car le principal objectif du processus avait été atteint par d'autres moyens.

6. Le Tribunal du contentieux administratif a en outre rejeté l'affirmation de M^{me} Faust selon laquelle elle n'avait pas besoin de demander un contrôle hiérarchique parce que la décision administrative attaquée avait été prise sur avis d'un organe technique. Le Tribunal est arrivé à la conclusion qu'une commission d'établissement des faits créée pour enquêter sur une plainte pour conduite prohibée en application de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) n'était pas un organe technique au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel et que, par conséquent, l'exemption de l'obligation de présenter une demande de contrôle hiérarchique prévue dans cette disposition ne s'appliquait pas.

7. Le 9 mai 2016, M^{me} Faust a interjeté appel et, le 30 juin 2016, le Secrétaire général a produit sa réponse.

8. Le 29 juillet 2016, M^{me} Faust a demandé à pouvoir déposer de nouvelles écritures pour faire suite à la réponse. Le 8 août 2016, le Secrétaire général a produit ses observations sur cette demande.

Moyens des parties

Appel de M^{me} Faust

9. M^{me} Faust soutient que le Tribunal du contentieux administratif a fait erreur en fait et en droit en concluant que l'exception prévue au paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, concernant l'obligation de demander le contrôle hiérarchique de la décision contestée, ne s'appliquait pas dans son cas. Il aurait eu tort de ne pas conclure que la commission d'établissement des faits chargée d'enquêter sur sa plainte pour conduite prohibée constituait un organe technique au sens de cette même disposition.

10. Le Secrétaire général n'ayant pas désigné les entités devant être considérées comme des organes techniques au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2, l'ambiguïté du Règlement du personnel devrait être interprétée en sa faveur. La commission d'établissement des faits était composée de deux personnes ayant suivi une formation spécialisée en matière d'enquête. Ces personnes devraient donc être considérées comme des experts, ce qui ferait de la commission un organe technique. Celle-ci a fourni des avis sur lesquels la Secrétaire exécutive de la CCNUCC s'est appuyée pour décider si la plainte pour conduite prohibée était fondée.

11. Le Tribunal du contentieux administratif a fait erreur en suivant la décision rendue par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Gehr*². Ce précédent ne trouvait pas à s'appliquer, car il s'agissait en l'occurrence de décider si un jury de révision agissant dans le cadre du processus de gestion de la performance était un organe technique. Le Tribunal du contentieux administratif s'est également trompé en se fondant sur l'affaire *Gallo*, dans laquelle il avait jugé que l'exception prévue au paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel ne s'appliquait pas à la décision d'accepter le rapport d'une commission d'établissement des faits chargée d'enquêter sur une plainte pour conduite prohibée³.

12. M^{me} Faust affirme que le Groupe du contrôle hiérarchique n'est pas en mesure de procéder à

² *Gehr v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-479.

³ *Gallo v. Secretary-General of the United Nations*, jugement n° UNDT/2015/036.

un examen objectif et raisonnable de la décision de la Secrétaire exécutive de la CCNUCC ni de décider si la commission d'établissement des faits a agi de façon juste et impartiale. En outre, l'examen par lui de la décision constituerait une formalité administrative supplémentaire et inutile, le Groupe n'étant pas habilité à accorder une indemnisation. De plus, il est discriminatoire d'exiger des victimes de harcèlement qu'elles soumettent une demande de contrôle hiérarchique car elles doivent pour cela se soumettre à un processus d'examen plus long en deux étapes, comprenant deux plaintes et deux évaluations, avant de pouvoir faire valoir leur droit au contrôle judiciaire.

13. Enfin, M^{me} Faust soutient que le Tribunal du contentieux administratif s'est trompé sur un point de procédure en rendant son jugement selon la procédure simplifiée. Le Tribunal n'aurait pas dû se prononcer sur la recevabilité sans avoir reçu la réponse de l'intimé et les observations de M^{me} Faust à ce sujet.

14. M^{me} Faust demande au Tribunal d'appel d'infirmer le jugement du Tribunal du contentieux administratif et de renvoyer l'affaire à ce dernier pour jugement sur le fond.

Réponse du Secrétaire général

15. Le Secrétaire général soutient que le Tribunal du contentieux administratif a appliqué correctement la jurisprudence présentant un intérêt pour l'affaire. Comme le Secrétaire général n'a pas désigné les commissions d'enquête chargées de l'établissement des faits créées sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) comme étant des organes techniques, il incombait au Tribunal du contentieux administratif de décider si c'était là son intention sous-jacente. De plus, le Tribunal d'appel, dans l'affaire *Masykkanova*, a jugé que les commissions d'établissement des faits n'appartenaient pas à la catégorie des organes techniques⁴. M^{me} Faust n'a pas réussi à démontrer que le Tribunal du contentieux administratif avait commis une erreur en suivant la jurisprudence du Tribunal d'appel.

⁴ *Masykkanova v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-412, par. 18.

16. Contrairement à ce que soutient M^{me} Faust, s'agissant de l'obligation de demander le contrôle hiérarchique prévue à la disposition 11.2 du Règlement du personnel, la jurisprudence ne fait pas de distinction entre les décisions rendues dans les affaires de harcèlement et les autres catégories de décisions administratives. M^{me} Faust a décidé unilatéralement de se soustraire à l'obligation de présenter en temps voulu une demande de contrôle hiérarchique.

17. Le Secrétaire général demande que le Tribunal d'appel rejette l'appel et confirme le jugement du Tribunal du contentieux administratif.

Demande de M^{me} Faust et observations du Secrétaire général à ce sujet

18. M^{me} Faust demande que le Tribunal d'appel l'autorise à répliquer à la réponse du Secrétaire général, afin de présenter ses observations sur les interprétations erronées et l'exposé trompeur des faits qu'elle contient. Le Secrétaire général conclut pour sa part au rejet de cette demande, M^{me} Faust n'ayant pas prouvé que des circonstances exceptionnelles justifiaient la présentation d'écritures supplémentaires.

Examen

Question préliminaire : demande de M^{me} Faust concernant le dépôt d'écritures supplémentaires

19. M^{me} Faust a demandé l'autorisation de déposer des écritures supplémentaires.

20. En l'affaire *Onifade*⁵, nous avons établi les principes ci-après pour les cas où les parties demandent l'autorisation de déposer des écritures supplémentaires :

... Les articles 8 et 9 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel (le Règlement) disposent respectivement que l'appelant présente sa requête accompagnée d'un mémoire et que l'intimé soumet sa réponse accompagnée d'un mémoire. Cependant, le paragraphe 1 de l'article 31 du Règlement et la

⁵ *Onifade v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2016-UNAT-668, par. 26.

section II.A.3 de la Directive pratique n° 1 nous permettent d'accorder l'autorisation de présenter des écritures supplémentaires après le dépôt de la réponse si des circonstances exceptionnelles le justifient. Nous constatons que tel n'est pas le cas en l'occurrence, M. Onifade se bornant à exprimer son désaccord avec les déclarations faites par le Secrétaire général dans sa réponse et à répéter ou compléter les arguments qu'il a présentés dans sa requête en appel.

21. Cette autorisation a par exemple été accordée dans l'affaire *Roberts*⁶, où le Secrétaire général a demandé l'autorisation de répliquer à la réponse, dans laquelle il était affirmé que l'appel était sans objet :

... Dans la présente affaire, le Tribunal d'appel est convaincu que le Secrétaire général a démontré l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant le dépôt d'écritures supplémentaires, soit la nécessité de réagir à de nouveaux faits et éléments de preuve qui ne figuraient pas dans le dossier du Tribunal du contentieux administratif. La demande du Secrétaire général devrait être accueillie.

22. En l'espèce, nous ne constatons aucune circonstance exceptionnelle justifiant la présentation d'écritures supplémentaires. M^{me} Faust ne fait que répéter les arguments qu'elle a déjà exposés dans sa requête en appel et contester l'interprétation que le Secrétaire général a faite de certains arrêts du Tribunal d'appel. La demande est donc rejetée.

L'erreur de procédure que le Tribunal du contentieux administratif aurait commise en rendant son jugement selon la procédure simplifiée

23. Dans l'affaire *Kazazi*⁷, le Tribunal d'appel s'est exprimé ainsi au sujet de la procédure de jugement simplifiée appliquée par le Tribunal du contentieux administratif :

... S'agissant de la décision du Tribunal du contentieux administratif d'appliquer la procédure de jugement simplifiée, celle-ci est appropriée aux questions de recevabilité dans le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies. L'article 9 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif prévoit ce qui suit :

Une partie peut demander que l'affaire soit jugée selon une procédure simplifiée lorsque les faits de la cause ne sont pas contestés et qu'elle est en droit de voir le Tribunal statuer

⁶*Roberts v. Secretary-General of the United Nations*, ordonnance n° 233 (2015), par. 4.

⁷*Kazazi v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2015-UNAT-557, par. 41 à 43 (citations omises).

uniquement sur un point de droit. Le Tribunal peut décider d'office que l'affaire sera jugée selon la procédure simplifiée.

... La seule question à laquelle le Tribunal du contentieux administratif devait répondre était celle de la recevabilité de la requête, ce qui, contrairement à ce que soutient M. Kazazi, est un point de droit et non de fait. Ainsi, pour évaluer sa propre compétence, le Tribunal du contentieux administratif peut décider d'appliquer la procédure simplifiée sans tenir compte des moyens de preuve et autres des parties, car son Statut lui interdit de se saisir d'une affaire qui n'est pas recevable.

... En ce qui concerne M. Kazazi, sa requête n'était pas recevable car il n'avait pas déposé de demande de contrôle hiérarchique en temps voulu. Le Tribunal du contentieux administratif a donc appliqué correctement l'article 9 de son Règlement de procédure lorsqu'il a décidé de rendre son jugement selon la procédure simplifiée.

24. Nous tenons à réaffirmer cette position.

25. En l'espèce, il n'est pas contesté que M^{me} Faust n'a pas demandé le contrôle judiciaire de la décision administrative prise par la Secrétaire exécutive de la CCNUCC le 4 décembre 2015. Il n'est pas non plus contesté que le Secrétaire général n'a pas désigné les commissions d'enquête créées sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) en tant qu'« organes techniques » au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

26. Comme les faits principaux ne sont pas contestés et que la question de la recevabilité est un point de droit, le recours du Tribunal du contentieux administratif à la procédure simplifiée était opportun⁸.

27. Il ressort de ce qui précède que M^{me} Faust ne s'est pas acquittée de l'obligation qui lui incombait de prouver que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de procédure en décidant d'appliquer la procédure simplifiée.

⁸ *Kazazi v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2015-UNAT-557, par. 41 et 42, citant l'affaire *Lee v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-481, par. 46-47 et références citées. Voir également *Monarawila v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2016-UNAT-694, par. 29.

Assimilation de la « commission d'enquête » à un « organe technique » pour l'application de l'exemption de l'obligation de demander le contrôle hiérarchique prévue au paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Y a-t-il eu erreur de droit ?

28. Le Tribunal du contentieux administratif a correctement défini le point principal de l'affaire comme s'agissant de déterminer si, en droit, la requête de M^{me} Faust était recevable *ratione materiae*.

29. La disposition 11.2 du Règlement du personnel est ainsi libellée⁹ :

a) Le fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'il est dit au paragraphe a) de la disposition 11.1 ci-dessus, doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

b) *Le fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative prise sur avis d'organes techniques désignés comme tels par le Secrétaire général ou une décision prise au Siège à New York et imposant une mesure disciplinaire ou autre prévue par la disposition 10.2 à l'issue d'une instance disciplinaire n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique.*

30. Il n'a pas été prouvé devant le Tribunal du contentieux administratif (ni devant le Tribunal d'appel) que le Secrétaire général avait désigné les commissions d'enquête (commissions d'établissement des faits) créées sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) en tant qu'« organes techniques » au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

31. La formulation simple de la disposition du Règlement du personnel précitée montre clairement que la règle générale qui subordonne au contrôle hiérarchique le contrôle judiciaire d'une décision administrative ne souffre que deux exceptions, à savoir : i) le cas où la décision administrative impose une mesure disciplinaire ou autre à l'issue d'une instance disciplinaire et ii) celui où la décision administrative est prise sur avis d'organes techniques désignés comme tels par le Secrétaire général.

⁹Les italiques sont de nous.

32. Comme toutes les exceptions, ces dispositions doivent être interprétées de façon restrictive. On ne saurait les interpréter largement pour soutenir, par exemple, que tous les organes techniques peuvent être considérés comme des « organes techniques désignés comme tels par le Secrétaire général », au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. De même, on ne saurait considérer toute formation administrative comme un « organe technique ». En conséquence, il n'est pas possible de conclure que la commission d'enquête constituée en l'espèce peut, par analogie, être assimilée à un « organe technique »¹⁰.

33. M^{me} Faust affirme qu'elle était exemptée de l'obligation de demander un contrôle hiérarchique avant de saisir le Tribunal du contentieux administratif. Elle soutient que la désignation par le Secrétaire général énoncée au paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel n'a pas d'importance. Elle affirme en outre que, en l'absence d'une telle désignation, l'« ambiguïté » qui persiste devrait être assumée par l'Organisation.

34. En se fondant sur ces arguments, M^{me} Faust fait fausse route. Il convient d'appliquer en l'espèce le principe général d'interprétation *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, suivant lequel il ne faut pas distinguer là où la loi ne distingue pas¹¹. Le fait que le Secrétaire général n'ait pas désigné les commissions d'enquête en tant qu'organes techniques ne crée pas d'ambiguïté dans le Règlement du personnel.

35. Le paragraphe 5.14 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) est ainsi libellé ¹² :

... 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*.

36. Contrairement à ce qu'affirme M^{me} Faust, la commission d'enquête n'a pas toutes les

¹⁰ Voir, en général, *Ardisson v. United Nations Joint Staff Pension Board*, arrêt n° 2011-UNAT-136, par. 29; *Abu-Hawaila v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2011-UNAT-118, par. 29 et 30.

¹¹ *Benser v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2016-UNAT-696, par. 44.

¹² Les italiques sont de nous.

caractéristiques d'un organe technique et ressemble davantage à un jury d'examen, qui, selon la position adoptée par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Gehr*, ne constitue pas un « organe technique »¹³. Premièrement, tous les deux sont chargés d'établir des faits, l'un dans les cas de harcèlement, y compris de harcèlement sexuel, et d'abus de pouvoir, l'autre en ce qui concerne la performance. Ils sont tous les deux formés de membres ayant suivi une formation spécialisée en matière d'enquête ou ayant les connaissances et l'expérience requises pour se prononcer sur l'application du processus de notation et d'appréciation¹⁴.

37. Deuxièmement, même si elle est composée de personnes formées pour enquêter sur les allégations de conduite prohibée, la commission d'enquête a, en règle générale, des tâches précises et un champ d'action limité et temporaire. Il en va tout autrement des « organes techniques », dont le mandat est plus durable et plus vaste, et qui sont généralement formés de professionnels d'un domaine précis, et non seulement de personnes formées en matière d'enquête.

38. De plus, dans l'affaire *Masykkanova*, le Tribunal d'appel a dit qu'une commission d'établissement des faits créée sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) ne constituait pas un organe technique au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel¹⁵. Il a ajouté que, une fois l'enquête terminée, ses conclusions et leurs conséquences administratives, ainsi que tous actes ou omissions connexes, pouvaient eux-mêmes être contestés dans le cadre d'un *contrôle hiérarchique*, puis attaqués devant le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel.

39. M^{me} Faust a donc fait erreur dans son interprétation de ce qui constitue un « organe technique » au sens du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Quelle que soit l'importance du rôle joué par les commissions d'enquête, puisque le Secrétaire général n'a pas désigné celles qui sont constituées sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) en tant qu'organes techniques, l'exemption de l'obligation de demander un contrôle hiérarchique prévue au paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel ne s'applique pas.

¹³ *Gehr v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-479, par. 26.

¹⁴ En ce qui concerne les jurys d'examen, voir par exemple le paragraphe 14.1 de l'instruction administrative [ST/AI/2010/5](#) (Système de gestion de la performance et de perfectionnement).

¹⁵ *Masykkanova c. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-412, par. 18.

Exemption de l'obligation de demander le contrôle hiérarchique découlant d'autres motifs

40. Le Tribunal d'appel n'est pas convaincu par l'argument avancé par M^{me} Faust suivant lequel le Groupe du contrôle hiérarchique confirme systématiquement les décisions administratives (d'où l'inutilité du contrôle hiérarchique), car le processus de contrôle hiérarchique consiste essentiellement à évaluer la décision attaquée. Il est dans l'intérêt de l'Organisation d'accorder une attention particulière à cette première étape, qui donne à l'Administration l'occasion de corriger la situation ou de fournir une réparation acceptable en cas de décision arbitraire, et de réduire le nombre d'affaires qui doivent faire l'objet d'une procédure formelle¹⁶. Ni le Tribunal du contentieux administratif ni le Tribunal d'appel ne sont compétents pour suspendre le délai de dépôt de la demande de contrôle hiérarchique ou pour accorder des dérogations en la matière, car il s'agit d'une obligation énoncée par le Règlement du personnel¹⁷.

41. À cet égard, le Tribunal d'appel confirme l'affirmation du Tribunal du contentieux administratif selon laquelle, dans le cadre de la procédure judiciaire dont était saisi ce dernier, M^{me} Faust aurait pu avoir le droit d'obtenir communication du rapport d'enquête afin de vérifier que toutes les règles avaient été appliquées correctement¹⁸. Cela est toutefois sans incidence sur l'obligation de demander un contrôle hiérarchique avant d'engager un contrôle judiciaire.

42. M^{me} Faust affirme en outre qu'elle était dispensée de demander un contrôle hiérarchique et pouvait directement déposer une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif, car même si le Groupe du contrôle hiérarchique devait infirmer la décision de la Secrétaire exécutive de la CCNUCC concluant à l'absence de conduite prohibée, ni l'un ni l'autre n'était habilité à lui adjuger des dommages-intérêts, de sorte qu'il lui faudrait tout de même saisir le Tribunal du contentieux administratif. Elle soutient par ailleurs qu'il ne serait pas convenable de proposer une indemnisation dans le cadre d'une médiation ou d'un règlement amiable en matière de harcèlement, notamment de harcèlement sexuel, car cela reviendrait à acheter le silence de la victime. Le but premier de l'obligation de demander le contrôle hiérarchique, qui est d'éviter de saisir inutilement le Tribunal du

¹⁶ *Nagayoshi v. Registrar of the International Tribunal for the Law of the Sea*, arrêt n° 2015-UNAT-498, par. 36, citant *Applicant v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2013-UNAT-381, par. 37.

¹⁷ *Eggesfield v. Secretary-General of the United Nations*, arrêt n° 2014-UNAT-402, par. 23 et références citées.

¹⁸ Jugement contesté, par. 22.

contentieux administratif, ne pourrait donc pas être atteint, car la principale réparation recherchée dans les affaires de harcèlement (par opposition aux litiges relatifs aux questions contractuelles) est de nature financière, et seul le Tribunal du contentieux administratif est habilité à l'accorder.

43. Cette affirmation est erronée car il convient de garder à l'esprit que le Groupe du contrôle hiérarchique peut décider de confirmer la décision administrative ou, dans le cas contraire, de recommander le versement d'une indemnité financière, comme cela s'est fait dans un certain nombre de cas. Par exemple, en 2015, l'Organisation a versé des indemnités conformément aux recommandations du Groupe du contrôle hiérarchique dans dix affaires différentes et pour diverses raisons, comme l'indique le Secrétaire général dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies¹⁹.

44. De plus, le Groupe du contrôle hiérarchique peut également suggérer de recourir à un mécanisme informel de règlement des litiges, tel que la médiation, qui n'implique en aucun cas d'acheter le silence de la victime, mais a au contraire pour objectif d'arriver à une solution satisfaisante pour les deux parties, pour autant qu'elles soient disposées à faire les efforts voulus pour régler leur différend à l'amiable.

45. À cet égard, la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) est conforme à la règle générale voulant que le règlement des différends par la voie non formelle soit approprié dans nombre d'affaires, car il permet de « vider une plainte ou un grief à l'amiable en l'absence de toute menace » (paragraphe 5.5). Toute autre façon de voir nuirait à la crédibilité du système de règlement par la voie non formelle, qui est au cœur du système de justice interne établi par l'Assemblée générale.

46. En l'espèce, le Tribunal d'appel ne voit aucune raison de s'écarter de la règle générale voulant que le contrôle judiciaire soit la dernière étape du système de résolution des différends, d'autant plus que le paragraphe 5.20 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) renvoie expressément au chapitre XI du Règlement du personnel, pour établir clairement que, lorsque le plaignant ou mis en cause n'est pas

¹⁹ Rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, [A/71/164](#), 18 juillet 2016, par. 23.

satisfait de l'issue du processus, il devrait suivre la procédure prévue par les règles générales. Cela signifie qu'il est « encouragé à tenter de trouver un règlement amiable » [disposition 11.1, par. a)] dans un premier temps. Si cette phase ne donne pas de résultat, il doit « d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique » [disposition 11.2, par. a)], avant de pouvoir déposer une requête afin de contester formellement la décision devant le Tribunal du contentieux administratif (disposition 11.4).

47. De plus, M^{me} Faust est malvenue d'invoquer l'interdiction de la discrimination à l'égard des victimes de harcèlement. Sur ce point, elle soutient essentiellement que la procédure est discriminatoire envers ceux qui portent plainte pour harcèlement, par rapport aux autres catégories de plaignants. Ce moyen d'appel nous paraît infondé, d'une part, parce que le Tribunal n'a pas été investi du pouvoir de réviser les règles ou règlements généraux, notamment en matière de procédure, tels que ceux qui figurent dans la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), et, d'autre part, parce que l'appel lui-même est fondé sur les dispositions de ladite circulaire.

48. En outre, le Tribunal d'appel estime que les dispositions spéciales relatives à la procédure qu'énonce la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) visent à ce que « la plus stricte réserve et le plus grand tact » soient observés (paragraphe 5.8), dans la poursuite du principal objectif, clairement énoncé au début de la circulaire, à savoir que le plaignant et l'auteur présumé des faits soient tous les deux traités avec dignité et respect.

49. L'Organisation attache de l'importance à la gestion des plaintes pour conduite prohibée, comme le montrent les règles de procédure détaillées prévues dans la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Dans le cadre d'une procédure formelle, si la plainte semble avoir été déposée de bonne foi et qu'il existe des motifs suffisants pour justifier une enquête officielle d'établissement des faits, le fonctionnaire responsable désignera rapidement une commission d'enquête, comme il l'a fait dans le cas présent. Une telle enquête prend du temps et doit suivre certaines règles spéciales, comme l'indique la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). À cet égard, les règles ne sont pas discriminatoires, mais visent à favoriser l'équité. Autrement dit, l'Organisation traite de différentes manières les questions différentes, tout en respectant le principe de proportionnalité.

50. Soit dit en passant, il convient de rappeler que M^{me} Faust était apparemment elle-même convaincue qu'un contrôle hiérarchique était obligatoire en l'occurrence, puisqu'elle a en a fait la demande en octobre 2015, posant pour hypothèse que la Secrétaire exécutive de la CCNUCC conclurait à l'absence de conduite prohibée. Le Groupe du contrôle hiérarchique a alors répondu que sa demande était prématurée car sa plainte était en cours d'examen par la Secrétaire exécutive de la CCNUCC. Cela confirme que M^{me} Faust aurait dû présenter une demande de contrôle hiérarchique avant de déposer auprès du Tribunal du contentieux administratif sa requête attaquant la décision rendue le 4 décembre 2015 par la Secrétaire exécutive, dans laquelle cette dernière concluait qu'il n'y avait aucune preuve de conduite prohibée et qu'elle entendait classer l'affaire. En d'autres termes, l'argument présenté par M^{me} Faust en l'espèce contredit ses actions passées.

51. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal d'appel n'a aucune raison valable d'être en désaccord avec la décision du Tribunal du contentieux administratif. L'appel repose sur des moyens infondés et l'appelante n'a pas réussi à démontrer que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de droit ou de procédure propre à influencer sur l'issue de l'affaire.

Arrêt

52. L'appel est rejeté et le jugement n° UNDT/2016/018 est confirmé.

Version originale faisant foi : anglais

Fait ce 28 octobre 2016 à New York (États-Unis)

(Signé)

Juge Halfeld (Présidente)

(Signé)

Juge Lussick

(Signé)

Juge Knierim

Enregistré au Greffe le 20 décembre 2016 à New York (États-Unis)

(Signé)

Weicheng Lin, Greffier