



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2010/054
/UNAT/1680
Jugement n° : UNDT/2011/063
Date : 6 avril 2011
Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

HUNT-MATTHES

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Simon Cuthbert, Russel Jones and Walker

Conseil pour le défendeur :

Shelly Pitterman, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Introduction

1. La requérante a travaillé en qualité de responsable des enquêtes de classe P-4 au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle conteste les conclusions du Bureau de la déontologie selon lesquelles, alors qu'elle avait eu une activité protégée en signalant un manquement, il n'y avait pas eu d'affaire recevable de représailles étant donné l'absence de lien entre le signalement du manquement qu'elle avait effectué et la décision de ne pas renouveler son contrat.

Faits

2. La requérante est entrée au service de l'ONU en 1994 en qualité de spécialiste des droits de l'homme (bureaux extérieurs) au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCR) au Rwanda. De février 1995 à janvier 1996, elle a été spécialiste de la prévention du crime et de la justice pénale, poste de classe P-3, à l'Office des Nations Unies à Vienne. De 1996 à 1998, elle a travaillé au Haut-Commissariat pour les réfugiés dans le cadre de contrats de courte durée aux postes suivants : spécialiste de la collecte de fonds, chargée de liaison et spécialiste des affaires publiques.

3. De juillet 1998 à décembre 2000, la requérante a été employée par le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (« PAM »), à Rome, en qualité d'inspectrice de classe P-4, avec un contrat de durée indéfinie. De décembre 2000 à décembre 2001, elle a été conseillère du Directeur de la stratégie politique et de la recherche pour le Programme des Nations Unies sur le VIH/sida, à Genève, sur la base d'un transfert interinstitutions du PAM. De février 2002 à mars 2003, elle a été conseillère en matière de déontologie et de contrôle à l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition, à Genève.

4. Le 2 septembre 2003, la requérante est retournée au service du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Genève sur la base d'un transfert interinstitutions du PAM, dans le cadre d'un contrat de durée déterminée

d'un an, en qualité de responsables des enquêtes, de classe P-4, au Groupe des enquêtes du Bureau de l'inspecteur général. Elle dépendait du chef du Groupe des enquêtes qui dépendait lui-même du directeur général adjoint et de l'inspecteur général.

5. En octobre 2003, la requérante a été chargée d'enquêter au sujet du viol prétendu d'une personne réfugiée par un fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Sri Lanka. Elle prétend que son enquête s'est heurtée à une obstruction de la part de hauts représentants du Haut-Commissariat à Sri Lanka ainsi qu'au Bureau de l'inspecteur général à Genève. Elle signala cette obstruction à son supérieur et à d'autres fonctionnaires de rang supérieur du Bureau de l'inspecteur général à diverses reprises entre octobre et décembre 2003. Au cours de la même période, elle affirme l'avoir signalée aussi à l'Ombudsman du Haut-Commissariat.

6. Le 12 avril 2004, le chef du Groupe des enquêtes approuva et signa électroniquement l'évaluation à mi-parcours de la requérante qui affirme que cette évaluation, bien que très critique au sujet de ses résultats, n'a pas été examinée avec elle.

7. Le 18 juillet 2004, la requérante partit en mission en Indonésie où elle fut victime d'un accident de voiture. Elle fut rapatriée à Genève pour raisons médicales et mise en congé de maladie jusqu'au 30 septembre 2004.

8. Le 2 août 2004, le spécialiste des ressources humaines à la Section de l'administration du personnel envoya un mémorandum à l'inspecteur général par intérim pour l'informer que le contrat de durée déterminée de la requérante expirait le 2 septembre 2004 et lui demander de recommander sa prolongation ou sa non-prolongation. Le 25 août 2004, le chef du Groupe des enquêtes informa la Section de l'administration du personnel que le Bureau de l'inspecteur général par intérim n'avait pas recommandé la prolongation du contrat de la requérante parce que l'évaluation de ses résultats n'avait pas été satisfaisante.

9. Le 26 août 2004, la requérante reçut une copie de son rapport d'évaluation pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 30 août 2004, qui incluait l'évaluation à mi-parcours datée du 12 avril 2004. Ses résultats étaient notés « non satisfaisants ».

10. Par un mémorandum du 27 août 2004, la Section de l'administration du personnel informa la requérante que, bien que son contrat de durée déterminée doive expirer le 1^{er} septembre 2004, il était prolongé par mesure administrative pendant la durée de son congé de maladie certifié¹.

11. Le 6 septembre 2004, la requérante informa le chef du Groupe des enquêtes qu'elle n'était pas d'accord avec les évaluations contenues dans son rapport d'évaluation et qu'elle avait l'intention d'entamer éventuellement une procédure d'objection.

12. Du 1^{er} octobre 2004 au 30 août 2005, la requérante fut en congé de maladie à mi-temps. Le 4 octobre 2004, elle se présenta au travail mais fut affectée au Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en qualité de spécialiste de l'évaluation de classe P-4, poste auquel elle fut employée dans le cadre de plusieurs contrats consécutifs de courte durée jusqu'à son départ le 31 mai 2006.

13. Le 1^{er} janvier 2005, la requérante présenta une déclaration d'objection à son rapport d'évaluation pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 30 août 2004. Le 27 mai 2005, le Groupe chargé des objections publia un rapport dans lequel il concluait que l'affaire n'était pas de son ressort en raison des allégations de manquement mettant en cause des fonctionnaires de rang supérieur du Bureau de l'inspecteur général du Bureau exécutif. Il recommandait en revanche que l'affaire soit soumise pour mesure au Bureau des services de contrôle interne (« BSCI »). Il ne fut pas donné suite à cette recommandation.

¹ La requérante avait été mise en congé de maladie certifiée jusqu'au 30 septembre 2004.

14. Le 29 août 2005, le rapport d'évaluation des résultats de la requérante pour la période du 4 octobre 2004 au 1^{er} septembre 2005, pendant laquelle elle avait travaillé au Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale, fut publié et ses supérieurs jugèrent ses résultats « pleinement effectifs ».

15. Le 3 décembre 2005, la requérante déposa une plainte officielle auprès du BSCI en affirmant avoir été victime de harcèlement et d'abus de pouvoirs de la part de ses anciens supérieurs au Bureau de l'inspecteur général. Le BSCI n'enquêta pas au sujet de sa plainte.

16. Le 22 mars 2006, la requérante écrivit au BSCI pour demander à être protégée contre des représailles au sens de la circulaire ST/SGB.2005/21 en attendant les résultats de sa plainte du 3 décembre 2005. Le 7 avril 2006, la requérante écrivit au Bureau de la déontologie pour demander à être protégée contre des représailles. Elle affirmait que le rapport négatif d'évaluation de ses résultats et la décision de ne pas renouveler son contrat en attendant l'issue de la procédure représentait une mesure de représailles.

17. Le 19 octobre 2006, le directeur par intérim du Bureau de la déontologie informa la requérante que les éléments de preuve qu'elle avait fournis ne suffisaient pas pour que le Bureau de la déontologie conclue à l'existence d'un cas crédible de représailles. Elle reçut cependant l'assurance que, si elle fournissait les éléments demandés, l'examen serait entrepris sans retard.

18. Après plusieurs échanges de courriels et une réunion avec le Bureau de la déontologie, la requérante envoya de la documentation d'appui le 4 décembre 2006. Par un mémorandum du 18 décembre 2006, le directeur du Bureau de la déontologie informa la requérante de sa conclusion disant : « ...il n'existe pas de lien entre le signalement d'un manquement/par la requérante/ et la décision de ne pas renouveler son contrat. Le Bureau de la déontologie ne conclut donc pas à un cas recevable de représailles ».

19. La requérante demanda une révision administrative des conclusions du Bureau de la déontologie exposées dans la communication du 18 décembre 2006, qui furent confirmées par le Secrétaire général. Elle fit ultérieurement appel devant la Commission paritaire de recours qui estima que : i) son appel était recevable *ratione materiae* car la conclusion du Bureau de la déontologie de qualifier son affirmation d'affaire non crédible de représailles était une décision administrative au sens de l'ancienne règle 111.2 du Statut du personnel², ii) le Bureau de déontologie n'avait pas abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant que l'affaire soumise par la requérante ne constituait pas une affaire recevable de représailles. En conséquence, la Commission paritaire de recours recommandait au Secrétaire général de rejeter l'appel. Le Secrétaire général accepta la recommandation de la Commission paritaire de recours et ne prit donc pas d'autre mesure.

20. La requérante fit appel de la décision du Bureau de la déontologie devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies. Le 1^{er} janvier 2010, l'affaire fut transférée au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en application de la circulaire ST/SGB/2009/11 (Mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice).

Procédure devant le Tribunal du contentieux administratif

21. Après avoir examiné les thèses présentées par les parties devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, le Tribunal du contentieux administratif nota que le défendeur, dans sa réplique du 24 janvier 2008, avait fait valoir, entre autres, que la décision du Bureau de la déontologie au sujet de la plainte de la requérante concernant des représailles ne faisait pas l'objet d'appel et donc n'était pas soumise dans les règles au Tribunal administratif étant donné que la mission du Bureau de la déontologie était de nature consultative, ce qui ne pouvait en faire une décision administrative.

² ST/SGB/2002/1(Règlement du personnel, dispositions 100.1 à 112.8) maintenant supprimé et remplacé par la circulaire ST/SGB/2010/6.

22. Étant donné que l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies ne pouvait pas prendre de décision sur la question de recevabilité soulevée par le défendeur, il donna aux parties la possibilité de présenter des pièces ou observations complémentaire sur cette question de recevabilité. Les parties ne soumièrent ni pièces ni observations complémentaires.

Thèse du défendeur

23. Le défendeur fait valoir, dans sa réplique à l'ancien Tribunal administratif, que la décision du Bureau de la déontologie concernant la plainte de la requérante pour rétorsion n'est pas sujette à appel et donc n'est pas recevable. En outre, le Tribunal n'est pas compétent pour examiner cet appel car les fonctions du Bureau de la déontologie sont de nature consultative et n'incluent pas la possibilité que son directeur prenne des décisions administratives au nom du Secrétaire général au sens de l'ancienne règle 11.1 du Statut du personnel. À ce sujet, le défendeur déclare que les attributions du Bureau de la déontologie consistent entre autres à conseiller le Secrétaire général pour garantir une conduite déontologique et une plus grande divulgation des questions financières de la part des représentants de l'ONU ainsi que la protection de ceux qui révèlent des manquements au sein de l'Organisation. Le défendeur fait valoir que la circulaire ST/SGB/2005/21 attribuée au Bureau de la déontologie un rôle d'intermédiaire et non pas un rôle décisionnel.

24. Le défendeur déclare que le rôle joué par le Bureau de la déontologie est similaire au rôle du Bureau de l'ombudsman en ce que tous deux sont indépendants de la structure hiérarchique de l'Organisation et servent d'intermédiaires. Il déclare que, conformément à la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, l'Ombudsman ne prend pas de décision car il n'a pas le pouvoir d'imposer de solution aux parties dans les conflits entre l'Organisation et un fonctionnaire. En l'absence de tout pouvoir décisionnel, l'Ombudsman n'est donc pas à même de prendre une décision administrative. À la lumière de la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif concernant le caractère juridique des décisions de l'Ombudsman, le défendeur fait valoir que la conclusion formée par le directeur du

Bureau de la déontologie dans l'affaire de la requérante, qui est de la même nature qu'une décision prise par l'Ombudsman, ne peut pas être considérée comme une décision administrative au sens de l'ancienne règle 11.1.

Thèses de la requérante

25. La requérante prétend que le Tribunal est compétent pour examiner sa demande parce que des fonctions décisionnelles ont été conférées au Bureau de la déontologie pour en faire une partie essentielles du mécanisme mis en place pour combattre efficacement les représailles. Elle fait valoir que les décisions du Bureau de la déontologie sont finales lorsque, comme dans son cas, elles concluent à l'absence de cas recevable de représailles. À ce sujet, elle note que pareille décision détermine directement les droits de chacun car elle met fin à la plainte et empêche toute réparation. En conséquence, le Bureau de la déontologie, à la différence du Bureau de l'Ombudsman, a le pouvoir de prendre des décisions s'imposant aux parties concernant les droits de celles-ci et il ne doit donc pas lui être possible d'opérer dans un vide juridique.

26. La requérante affirme en outre que la décision du Bureau de la déontologie était administrative parce qu'elle était unilatérale, qu'elle était prise dans un cas individuel précis et qu'elle avait des conséquences juridiques directes pour l'intéressé. Enfin, elle fait valoir que les arguments exposés dans la réplique du défendeur du 17 septembre 2009 sont les mêmes que ceux qu'a soulevés le Bureau de la déontologie et que la Commission paritaire de recours a rejetés. Elle note que le défendeur a ultérieurement accepté le rapport de la Commission paritaire de recours et qu'il ne devrait donc pas lui être permis de changer radicalement la nature et la portée de ses arguments sans raison contraignante. En conséquence, elle affirme qu'il n'est pas approprié que le Tribunal s'appesantisse sur les arguments détaillés du défendeur à ce sujet pour la première fois en appel.

Question

27. La seule question qu'il convient de déterminer est celle de savoir si la décision du Bureau de la déontologie équivaut à une décision administrative.

Principes de droit applicables

28. Selon l'alinéa 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif :

« Le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne (...) contre le Secrétaire général en qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation pour : a) contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail ».

29. Selon l'ancienne règle 11.1 du Statut du personnel :

« Le Secrétaire général institue des organes administratifs auxquels participe le personnel pour lui donner des avis sur tout recours qu'un fonctionnaire formerait contre une décision administrative en invoquant la non observation des conditions d'emploi, notamment, de toute disposition applicable du Statut et du Règlement du personnel, ou contre des mesures disciplinaires ».

30. La circulaire ST/SGB/2005/21 (Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent aux audits ou à des enquêtes dûment autorisés) a été promulguée par le Secrétaire général afin de garantir que l'Organisation « fonctionne en toute transparence et équité, pour que 'les personnes qui signalent des manquements ou concourent à des audits ou enquêtes dûment autorisés' soient mieux protégées ».

31. La circulaire ST/SGB/2005/22 (Création du Bureau de la déontologie et définition de son mandat) a créé le Bureau de la déontologie pour qu'il « aide le Secrétaire général à veiller à ce que tous les fonctionnaires de l'Organisation se

conformement à leur mission et s'acquittent de leurs fonctions en satisfaisant aux plus hautes qualités de compétence et d'intégrité prescrites par la Charte des Nations Unies et ce en s'employant à asseoir le respect de la déontologie, la transparence et la responsabilité ».

Considérations

32. Dans l'affaire *Nwuke* UNDT/2010/017, le requérant a demandé, entre autres, que le Tribunal du contentieux administratif oblige l'Administration à mener une enquête sur ses plaintes relativement aux irrégularités de procédure et à une discrimination et ordonne à l'Administration de le traiter d'une manière non discriminatoire. Le Tribunal du contentieux administratif a estimé ne pas pouvoir obliger l'Administration à enquêter au sujet des plaintes du requérant. Le Tribunal a été d'avis aussi que le requérant n'avait pas contesté une décision administrative au sens défini par son Statut. En conséquence, la demande a été rejetée comme irrecevable et le requérant a saisi le Tribunal d'appel des Nations Unies.

33. Le Tribunal d'appel fit observer ensuite dans l'affaire *Nwuke* 2010- UNAT-099 que la possibilité que le Tribunal du contentieux administratif revoie une décision dépend de ce qu'elle relève ou non de sa compétence au sens du paragraphe 1 de l'article 2 de son Statut. Pour déterminer si une décision contestée équivaut à une décision administrative qui peut être réexaminée par le Tribunal du contentieux administratif, le Tribunal d'appel a jugé la question suivante très pertinente : « la décision administrative contestée a-t-elle une incidence directe sur les droits du fonctionnaire et relève-t-elle de la compétence du Tribunal du contentieux administratif ? ».

34. Le Tribunal d'appel a noté qu'un fonctionnaire n'a pas le droit d'obliger l'Administration à conduire une enquête à moins que ce droit ne soit accordé par le Statut et le Règlement et que, dans un tel cas, ce droit est alors accordé dans les conditions d'emploi et donne au fonctionnaire le droit de présenter sa requête même au Tribunal du contentieux administratif et, qu'après examen, le Tribunal peut

ordonner à l'Administration de faire une enquête ou de prendre des mesures disciplinaires. Le Tribunal d'appel a fait observer que les dispositions de l'alinéa 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif traite des règlements, règles, bulletins et instructions administratives pertinents promulgués par le Secrétaire général et, en tant que telle, que la circulaire ST/SGB/2008/5 (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir), qui s'applique à l'affaire *Nwuke*, est visée par les dispositions de l'alinéa 1 a) de l'article 2.

35. Le Tribunal d'appel a estimé, dans l'affaire *Nwuke*, que lorsque les plaintes concernent des questions visées par la circulaire ST/SGB/2008/5, le fonctionnaire à droit à certaines procédures administratives et que, s'il n'est pas satisfait de leur résultat, il peut demander une révision judiciaire des décisions administratives prises. Le Tribunal d'appel a estimé en outre que, dans de telles circonstances, le Tribunal du contentieux administratif était compétent pour examiner l'activité administrative (acte ou omission) poursuivie par l'Administration après une demande d'enquête, et pour décider si elle a été conforme au droit applicable. En conséquence, le Tribunal d'appel a estimé que la requérante avait, en fait, contesté une décision administrative et que le Tribunal du contentieux administratif s'était trompé en concluant que sa demande n'était pas recevable.

La décision contestée affecte-t-elle directement les droits de la fonctionnaire ?

36. Selon les dispositions du sous-paragraphe 1.1 de la circulaire ST/SGB/2005/21, les fonctionnaires sont tenus de signaler tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation. Lorsque ces signalements ont lieu de bonne foi, les fonctionnaires ont droit à être protégés contre des représailles. Le sous-paragraphe 1.3 dispose, entre autres, que les représailles à l'encontre de personnes qui ont signalé des manquements violent l'obligation fondamentale faite à tous les fonctionnaires de faire preuve des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.

37. Selon les dispositions de l'alinéa c) du sous-paragraphe 5.2, en recevant la plainte d'un fonctionnaire qui estime que des mesures de rétorsion ont été prises à son encontre parce qu'il a dénoncé un manquement, le Bureau de la déontologie procède « à un examen préliminaire de la plainte en vue de déterminer : i) si la démarche entreprise par le requérant est une activité protégée; ii) s'il y a lieu de présumer que l'activité protégée a été un facteur de représailles présumées ou de menace de représailles ».

38. Les dispositions de la circulaire ST/SGB/2005/21 donnent au Bureau de la déontologie le pouvoir non seulement d'enquêter au sujet des plaintes concernant des représailles mais encore de décider de ce qui constitue à première vue un cas recevable de représailles et de ce qui ne le constitue pas. S'il conclut à un cas recevable de représailles, le Bureau de la déontologie peut faire certaines recommandations pour protéger le plaignant de tout autre dommage. Si le Bureau de la déontologie conclut qu'il n'y a pas eu de représailles ou de menace de représailles crédible mais estime qu'il existe un problème concernant les relations entre personnes dans un service particulier, il informe le requérant de l'existence du Bureau de l'Ombudsman et des autres mécanismes officiels de règlement des différends au sein de l'Organisation.

39. Dans la présente affaire, le Bureau de la déontologie a estimé que, bien que la requérante ait eu une activité protégée, il n'y avait pas eu d'affaire recevable de rétorsion parce qu'il n'y avait pas de lien entre le signalement par elle d'un manquement et la décision de ne pas renouveler son contrat. Aucune autre mesure n'a été prise par le Bureau de la déontologie après cette conclusion. Dans ces conditions, le Tribunal est de l'avis de la requérante que les conclusions du Bureau de la déontologie ont des conséquences directes sur ses droits parce qu'elles ont dans les faits mis un terme à la procédure concernant sa plainte et qu'elles l'ont empêchée, à juste titre ou non, de demander réparation concernant son activité protégée qui avait été reconnue. Il serait absurde que ne puisse pas être contestée une décision comme celle dans la présente instance, qui a un impact sur les droits d'une fonctionnaire.

40. De plus, le sous-paragraphe 3 de l'article 6 dispose que les procédures énoncées dans la circulaire « sont sans préjudice du droit de la personne victime de représailles de saisir les mécanismes de recours interne pour réparation ». Il ajoute qu'une personne peut aussi porter toute violation de (ces) directives devant ces mécanismes internes. Avec la suppression de la Commission paritaire de recours, ces procédures de recours interne incluent la saisine des tribunaux du contentieux administratif et d'appel ainsi que les mécanismes officieux de règlement des différends mis en place par l'Assemblée générale. Le Tribunal considère après mûr examen que, si la circulaire ST/SGB/2005/21 ne traitait pas des décisions administratives contestables, les fonctionnaires n'auraient pas eu à leur disposition cette possibilité de recours pour assurer la protection de leurs droits. Le Tribunal conclut donc que lorsqu'une demande concerne des questions visées par la circulaire ST/SGB/2005/21, un fonctionnaire a droit à certaines procédures administratives et s'il ne juge pas le résultat satisfaisant, il peut demander une révision judiciaire des décisions administratives prises.

41. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal considère que la décision du Bureau de la déontologie qui a été communiquée à la requérante dans le memorandum du 18 décembre 2006 était une décision administrative.

42. Enfin, le Tribunal note que, depuis le début de cette affaire dans laquelle la requérante a demandé une révision administrative jusqu'à son appel à la Commission paritaire de recours, le défendeur a accepté et défendu la décision du Bureau de la déontologie du 18 décembre 2006 comme étant une décision administrative au sens de l'ancienne disposition 11.1 du Statut du personnel. La Chef du Groupe du droit administratif, du Bureau de la gestion des ressources humaines, a noté dans sa réponse, datée du 8 mars 2007, à la demande de révision administrative de la requérante que « cette lettre constitue en conséquence la révision de la décision administrative ». Elle n'a pas affirmé que l'affaire n'était pas recevable. La réponse du défendeur à la Commission paritaire de recours, en date du 25 juillet 2007, n'a pas non plus affirmé que l'affaire était irrecevable mais a saisi la Commission paritaire de

recours concernant le fond de la demande. À ce sujet, le défendeur a demandé à la Commission de conclure que le Bureau de la déontologie avait correctement examiné et évalué la plainte de la requérante et décidé à juste titre qu'il n'existait pas d'affaire recevable de représailles. Il a aussi demandé à la Commission paritaire de recours de conclure que la décision contestée du Bureau de la déontologie ne constituait pas une violation des droits de la requérante.

43. La Commission paritaire de recours a estimé que la décision contestée était une décision administrative et, donc, était recevable. Ultérieurement, le Secrétaire général, dans sa décision du 11 août 2008, a approuvé la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle « le Bureau de déontologie n'a pas abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant que l'affaire (soumise par la requérante) ne constituait pas un cas de représailles recevable ». À la lumière de ce qui précède, le Secrétaire général a décidé de rejeter l'appel de la requérante et n'a pris aucune autre mesure.

44. Il ressort tout à fait clairement de ce qui précède que le défendeur, en réalité, a considéré et accepté la décision du Bureau de la déontologie comme étant une décision administrative dès le début de l'affaire de la requérante. Le Tribunal juge remarquable que le défendeur ait décidé soudainement d'inverser sa position lorsque la requérante a contesté cette même décision devant l'ancien Tribunal administratif et ait affirmé que la décision de ce bureau n'était pas une décision administrative et, donc, n'était pas recevable. Le Tribunal juge encore plus remarquable que le défendeur n'ait fourni aucune raison, logique ou autre, de ce renversement inattendu tout en comptant que celui-ci serait accepté sans équivoque.

La décision du Bureau de la déontologie relève-t-elle de la compétence du Tribunal du contentieux administratif ?

45. Dans le cas d'espèce, le Tribunal note que la décision contestée est visée par la circulaire ST/SGB/2005/21, qui est un bulletin publié par le Secrétaire général. Étant donné que l'alinéa 1 a) de l'article 2 de son Statut traite des règlements, règles,

bulletins et instructions administratives pertinents promulgués par le Secrétaire général, la circulaire ST/SGB/2005/21 est visée par les dispositions de cet alinéa. De plus, elle accorde au fonctionnaire le droit d'obliger le Bureau de la déontologie à faire une enquête et, en tant que telle, elle est visée par ses conditions d'emploi et donne au fonctionnaire le droit de saisir le Tribunal du contentieux administratif. Donc, le Tribunal conclut que la décision du Bureau de la déontologie relève de sa compétence et, donc, qu'il est compétent pour examiner l'activité administrative qu'a eu l'Administration après que la requérante s'est plainte de représailles, et pour décider si la mesure a été prise conformément au droit applicable.

Statut du Bureau de la déontologie comparé à celui du Bureau du Médiateur

46. Le Tribunal a pris note de l'affirmation du défendeur selon laquelle la décision prise par le directeur du Bureau de la déontologie dans la présente affaire est du même ordre qu'une décision prise par l'Ombudsman et ne peut donc pas être considérée comme une décision administrative au sens de l'ancienne règle 11.1 du Statut du personnel. Le Tribunal considère toutefois après mûre réflexion que les fonctions du Bureau de la déontologie ne sont pas analogues à celles du Bureau de l'Ombudsman. Les deux bureaux exercent des fonctions différentes qui ne peuvent pas être assimilées de manière plausible.

47. Au sens de la circulaire ST/SGB/2002/12 (Bureau de l'Ombudsman – nomination et mandat de l'Ombudsman), l'Ombudsman est une partie neutre qui s'occupe des problèmes des fonctionnaires liés à leur emploi. Le sous-paragraphe 3.8 de cette circulaire énonce catégoriquement que l'Ombudsman n'a pas de pouvoir de décision, mais il donne des avis et formule des propositions et des recommandations quant aux dispositions à prendre en vue de régler les différends entre l'Organisation et le fonctionnaire.

48. Le Tribunal est de l'avis de l'ancien Tribunal administratif que l'Ombudsman est un intermédiaire et ne représente aucune partie mais au contraire conseille les fonctionnaires au sujet des diverses options qui s'offrent à eux pour régler des

différents. Étant donné que les parties décident en définitive de l'option qu'elles retiennent pour régler leur différend, ce sont elles qui en fait jouent le rôle de décideur, l'Ombudsman restant un conseiller dans ce règlement. Le Tribunal n'approuve toutefois pas l'affirmation du défendeur selon laquelle le rôle joué par le Bureau de la déontologie en ce qui concerne les tâches que lui attribue le sous-paragraphe 5.2 de la circulaire ST/SGB/2005/21 est sur le même pied que celui que remplit l'Ombudsman, autrement dit un rôle consultatif.

49. À la différence de l'Ombudsman, le Bureau de la déontologie n'est pas un observateur passif une fois qu'un manquement lui a été signalé. Le Bureau de la déontologie a pour tâche de faire un premier examen de la plainte et, d'après les résultats de cet examen, de déterminer si le plaignant a eu une activité protégée et si cette activité protégée a contribué à provoquer les prétendues représailles ou menaces de représailles. Comme il est noté au paragraphe 39 du présent jugement, les conclusions du Bureau de la déontologie ont des conséquences directes sur les droits des fonctionnaires. Si le Bureau de la déontologie conclut à une affaire recevable de représailles, le fonctionnaire est protégé en application de la circulaire ST/SGB/2005/21. Si le Bureau de la déontologie conclut à l'absence d'affaire recevable de représailles, le fonctionnaire n'est pas protégé même s'il apparaît qu'il a eu une activité protégée. Le Tribunal considère que ce rôle particulier du Bureau de la déontologie ne peut pas être considéré simplement comme un rôle consultatif échappant à un examen judiciaire.

50. En outre, il est à noter que la circulaire ST/SGB/2002/12 stipule expressément que l'Ombudsman n'a pas de pouvoir de décision. Une telle disposition brille par son absence dans la circulaire ST/SGB/2005/12. Le Tribunal peut seulement supposer que, si le Secrétaire général entendait que le Bureau de la déontologie n'ait pas de pouvoir décisionnel, il l'aurait dit très clairement dans la circulaire concernant ce bureau. À ce sujet, le Tribunal note que la circulaire indique expressément que, lorsque le Bureau de la déontologie joue un rôle consultatif, celui-ci ressemble quelque peu au rôle de l'Ombudsman. Le sous-paragraphe 3.4 dit expressément :

« En ce qui concerne les activités consultatives visées à l’alinéa c) de la section 3.1 ci-dessus, le Bureau ne peut être contraint par aucun fonctionnaire ou organe de l’ONU à déposer au sujet de faits qui lui auraient été signalés ». L’alinéa c) de la section 3.1 charge le Bureau de déontologie de donner confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires sur les règles de déontologie (conflits d’intérêts, par exemple), notamment en offrant un service d’assistance téléphonique en la matière.

Jugement

51. La décision du directeur du Bureau de la déontologie qui a été communiquée à la requérante dans la communication du 18 décembre 2006 est une décision administrative au sens de l’alinéa 1 a) de l’article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et, en conséquence, la présente demande est recevable.

(Signé)

Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 6 avril 2011

Enregistré au Greffe le 6 avril 2011

(Signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier,

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi