



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2010/095

Jugement n° : UNDT/2011/087

Date : 20 mai 2011

Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

BENHAMOU

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Myriam Foucher, ONUG

Requête

1. Le 2 juillet 2010, le requérant a introduit devant le Tribunal du contentieux administratif une requête par laquelle il conteste, d'une part, la décision du Directeur, Division de la gestion des conférences, Office des Nations Unies à Genève (« ONUG »), en date du 30 septembre 2009 de faire verser à son dossier individuel un mémorandum en date du 7 septembre 2009 susceptible de lui porter préjudice, et d'autre part, la décision du même Directeur en date du 23 octobre 2009 de ne pas faire verser aux dossiers individuels de certains des supérieurs hiérarchiques du requérant des mémorandums que ce dernier avait rédigés les 17 et 24 septembre 2009.

Faits

2. Le requérant est entré au service de l'ONUG le 18 février 1974 avec un engagement de courte durée en tant que Commis de distribution à la classe G-1. Au moment des faits et à la date de publication de ce jugement, il travaillait depuis 2004 à la Section de la distribution, Service des publications, Division de la gestion des conférences, comme Assistant au service des séances à la classe G-6. Il est titulaire d'un engagement à titre permanent.

3. Le 23 juin 2009 s'est tenue la réunion mensuelle de la Section de la distribution, à laquelle ont assisté une vingtaine de fonctionnaires, y compris le Chef du Service des publications au sein duquel se trouve la Section de la distribution, le Chef de la Section, plusieurs Chefs d'Unités au sein de la Section et le requérant.

4. Le 26 juin 2009, le requérant a envoyé un mémorandum au Chef du Service des publications, avec copie à plus d'une vingtaine de fonctionnaires de rang plus ou moins élevé, y compris le Secrétaire général, pour se plaindre du comportement que celui-ci avait eu à son égard lors de la réunion du 23 juin 2009 et de ce qu'il estimait être constitutif de harcèlement et d'abus d'autorité de sa part.

5. Le 7 septembre 2009, le Chef de la Section de la distribution, et quatre Chefs d'Unités ayant assisté à la réunion du 23 juin 2009 ont envoyé au Directeur de la Division de la gestion des conférences, avec copie au requérant entres autres, un mémorandum contestant les allégations de ce dernier et se plaignant de son comportement au cours de ladite réunion. Ils demandaient qu'il soit pris acte du fait que les allégations du requérant n'étaient qu'une provocation supplémentaire et une tentative de déformer la réalité.

6. Le 14 septembre 2009, le Directeur de la Division de la gestion des conférences a écrit au Service de la gestion des ressources humaines pour demander si le mémorandum du 7 septembre 2009 devait être versé au dossier individuel du requérant et si ce dernier devait en être informé.

7. Par mémorandum du 17 septembre 2009, modifié le 24 septembre 2009, adressé au Directeur de la Division de la gestion des conférences et envoyé en copie à une vingtaine de fonctionnaires de rang plus ou moins élevé, y compris le Secrétaire général, le requérant a déclaré que le mémorandum du 7 septembre 2009 était mensonger et a demandé que ses mémorandums des 26 juin 2009 et 17 septembre 2009 soient placés dans les dossiers individuels des fonctionnaires concernés, à savoir, le Chef du Service des publications, le Chef de la Section de la distribution, et les quatre Chefs d'Unités au sein de cette Section.

8. Le 18 septembre 2009, le Directeur de la Division de la gestion des conférences a de nouveau écrit au Service de la gestion des ressources humaines pour demander si le mémorandum du 7 septembre 2009 pouvait être versé au dossier individuel du requérant.

9. Par courrier électronique du 25 septembre 2009, le Service de la gestion des ressources humaines a répondu au Directeur de la Division de la gestion des conférences que, conformément aux dispositions de l'instruction administrative ST/AI/292 en date du 15 juillet 1982 intitulée «Incorporation de pièces défavorables dans les dossiers individuels», le mémorandum du 7 septembre 2009 pouvait être versé au dossier individuel du requérant.

10. Par mémorandum du 30 septembre 2009, le Directeur de la Division de la gestion des conférences a informé le requérant que le mémorandum du 7 septembre 2009 serait placé dans son dossier individuel.

11. Le 2 octobre 2009, le requérant a demandé par mémorandum au Chef du Service de la gestion des ressources humaines des précisions sur la procédure applicable pour placer des documents dans le dossier individuel d'un fonctionnaire en vertu de l'instruction administrative ST/AI/292. Le même jour, le requérant a envoyé un autre mémorandum au Directeur de la Division de la gestion des conférences réitérant sa demande que ses mémorandums des 26 juin 2009, 17 septembre et 24 septembre 2009 soient placés dans les dossiers individuels des fonctionnaires concernés, à savoir, le Chef du Service des publications, le Chef de la Section de la distribution, et les quatre Chefs d'Unités au sein de cette Section.

12. Le 7 octobre 2009, le Chef du Service de la gestion des ressources humaines a informé le requérant que l'instruction administrative ST/AI/292 du 15 juillet 1982 était toujours en vigueur et que la décision de verser un document au dossier individuel d'un fonctionnaire pouvait être soumise au contrôle hiérarchique.

13. Par mémorandum du 22 octobre 2009, le requérant a répondu au Chef du Service de la gestion des ressources humaines, lui indiquant que sa réponse du 7 octobre 2009 était incomplète et l'informant de son intention de « saisir le bureau d'évaluation Administrative en vue de contester [sa] décision ».

14. Par mémorandum du 23 octobre 2009, le Directeur de la Division de la gestion des conférences a répondu au mémorandum du 2 octobre 2009 du requérant et lui a notamment suggéré de s'adresser au Service de la gestion des ressources humaines s'il souhaitait faire verser ses mémorandums des 17 et 24 septembre 2009 dans les dossiers individuels de ses supérieurs hiérarchiques.

15. Le 6 novembre 2009, le requérant a répondu au mémorandum susmentionné.

16. Le 18 février 2010, le requérant a envoyé un mémorandum, en français, au Groupe du contrôle hiérarchique, Secrétariat des Nations Unies, New York, pour demander que soient soumises au contrôle hiérarchique, d'une part, la décision en date du 30 septembre 2009 par laquelle le mémorandum du 7 septembre 2009 a été versé à son dossier individuel, et d'autre part, la décision de ne pas placer dans les dossiers individuels de certains des supérieurs hiérarchiques du requérant les mémorandums que ce dernier avait rédigés les 17 et 24 septembre 2009. Dans son courrier, il disait être conscient de n'avoir pas respecté le délai de 60 jours pour faire sa demande mais il expliquait qu'il n'avait « pas réussi à comprendre la Circulaire ST/AI/292, qui n'existe qu'en Anglais, pour défendre [ses] droits correctement » et qu'il n'avait eu la possibilité de consulter un conseil qu'en février 2010.

17. Par lettre du 3 mai 2010 en réponse à sa demande de contrôle hiérarchique, la Secrétaire générale adjointe à la gestion a informé le requérant, en anglais, que le Secrétaire général avait décidé de confirmer les décisions contestées.

18. Le 2 juillet 2010, le requérant a, par le biais de son conseil, membre du Bureau d'aide juridique au personnel, introduit devant le Tribunal une requête en anglais et le 27 août 2010, le défendeur a soumis sa réponse, en anglais également.

19. Le 27 septembre 2010, le Bureau d'aide juridique au personnel a informé le Tribunal qu'il ne représentait plus le requérant devant le Tribunal.

20. Dans un courrier électronique en date du 14 octobre 2010 adressé au Bureau d'aide juridique au personnel, et dont copie a été transmise entre autres au Tribunal et au Chef du Service de la gestion des ressources humaines, le requérant s'est plaint de l'attitude de son ancien conseil à son égard et de l'incapacité du Bureau d'aide juridique au personnel de lui fournir un conseil « parlant suffisamment la langue française ». Il ressort de la correspondance en question que c'est le requérant qui a souhaité que son conseil ne le représente plus après que celle-ci lui a dit ne pas être choquée par le fait que le défendeur n'ait pas soumis sa réponse en français.

21. Par mémorandum en date du 22 octobre 2010 adressé au conseil du défendeur avec copie au Tribunal, le requérant s'est plaint de ne pouvoir soumettre des observations sur la réponse du défendeur car il ne comprenait pas l'anglais et il a indiqué attendre une réponse en français à sa requête.

22. Par ordonnance n° 82 (GVA/2010) du 25 octobre 2010, le Tribunal a relevé qu'en soumettant la requête et la réponse en anglais, le conseil du requérant et le conseil du défendeur avaient agi dans le strict respect du Statut du Tribunal et autres textes pertinents. Relevant toutefois que le requérant n'avait plus de conseil et qu'il soutenait ne pas comprendre l'anglais, le Tribunal a ordonné, en vertu de l'article 19 de son règlement de procédure et de façon à ce que la procédure puisse se poursuivre sans atteinte aux droits du requérant, la poursuite de l'instance en français et il a demandé que le défendeur transmette au requérant une traduction en français de sa réponse.

23. Le 10 novembre 2010, le défendeur a transmis au requérant la traduction française de sa réponse et le 6 décembre, le requérant a soumis des observations.

24. Par ordonnance n° 55 (GVA/2011) du 20 avril 2011, le Tribunal a convoqué les parties à une audience sur la recevabilité de la requête devant se tenir le 19 mai 2011.

25. Le requérant et le conseil du défendeur ont participé en personne à l'audience, qui a eu lieu comme prévu le 19 mai 2011.

Arguments des parties

26. Les arguments du requérant sont les suivants :

- a. Sa requête est recevable. En effet, n'étant pas juriste, il ne pouvait connaître les délais réglementaires pour demander le contrôle hiérarchique. De plus, le Bureau d'aide juridique au personnel a désigné pour le défendre deux juristes anglophones inexpérimentés qui eux-mêmes ont considéré que les délais étaient respectés. En outre, le Groupe du contrôle hiérarchique a lui-même considéré que sa demande était recevable en raison de circonstances exceptionnelles. Enfin, il n'avait pas compris le

sens d'une phrase en anglais de la lettre du 7 octobre 2009 du Chef du Service de la gestion des ressources humaines a à propos de la possibilité pour lui de demander un contrôle hiérarchique ;

b. Sur le fond, il n'a pas eu la possibilité de présenter ses observations sur les allégations contenues dans le mémorandum du 7 septembre 2009 inséré dans son dossier individuel et ce, contrairement à ce que prévoit l'instruction administrative ST/AI/292. Ceci est confirmé par le Groupe du contrôle hiérarchique et la réponse du défendeur ;

c. A supposer que ses mémorandums des 17 et 24 septembre 2009 puissent être regardés comme des observations en réponse aux dites allégations, ces deux pièces n'ont pas été placées dans son dossier individuel ;

d. En application du principe selon lequel tous les fonctionnaires doivent être traités d'égale manière par l'Administration, il n'y avait aucune raison que sa demande tendant à ce qu'un document soit versé aux dossiers individuels de ses supérieurs hiérarchiques soit traitée différemment de la demande tendant à ce qu'un document soit versé à son propre dossier. Il a été victime de discrimination ;

e. Il n'y a pas eu d'enquête préliminaire avant de décider de verser à son dossier ledit document du 7 septembre 2009. Sa plainte du 26 juin 2009 vise les dispositions de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5 sur l'abus d'autorité et le harcèlement ; or, aucune enquête n'a eu lieu sur ce qui s'était passé lors de la réunion du 23 juin 2009. D'autres fonctionnaires sous l'autorité du Chef du Service des publications ont aussi été victimes de harcèlement ;

f. Seules cinq personnes, soit un quart de ceux qui ont assisté à la réunion, ont témoigné contre lui dans le mémorandum du 7 septembre 2009. Ces personnes ont fait de faux témoignages et étaient toutes en conflit avec lui, ou bien ont signé sans comprendre ce qu'elles signaient.

Le Tribunal doit demander au Chef du Service des publications de s'expliquer notamment en déposant sur l'honneur à l'audience ;

g. Il est victime de harcèlement et de discrimination de la part des dirigeants de la Division de la gestion des conférences et du Service de la gestion des ressources humaines, et d'autres encore au sein de l'ONUG.

27. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. La requête n'est pas recevable dès lors qu'elle est tardive. En effet la décision contestée de verser au dossier individuel du requérant le mémorandum du 7 septembre 2009 lui a été notifiée par écrit le 30 septembre 2009. Par application de la disposition 11.2(c) du Règlement du personnel, le requérant avait 60 jours calendaires pour en demander le contrôle hiérarchique, soit jusqu'au 30 novembre 2009, or il ne l'a demandé que le 18 février 2010, avec plus de deux mois de retard ;

b. Si par application de la disposition susmentionnée, le Secrétaire général peut prolonger le délai de 60 jours lorsqu'une solution informelle est tentée par le Bureau de l'Ombudsman, seule cette circonstance peut autoriser la prolongation du délai ;

c. Dans l'hypothèse où il serait possible néanmoins d'accorder une prolongation des délais dans des circonstances exceptionnelles, lesdites circonstances n'existent pas en l'espèce et de plus la charge de la preuve de leur existence repose sur le requérant. Or, ce dernier n'apporte pas cette preuve dès lors que contrairement à ce qu'il soutient, l'instruction administrative ST/AI/292 existe en français sur le site iSeek, rubrique « Manuel de gestion des ressources humaines ». De plus, le requérant, qui travaillait à la Division de la gestion des conférences depuis 36 ans, aurait pu se faire aider de collègues qui sont nombreux dans ce service à parler couramment français et anglais. En outre, dans son dossier individuel, le requérant reconnaît avoir « une notion pratique de l'anglais ». Dans une communication du 13 mai 2003 d'ailleurs, le requérant citait l'instruction ST/AI/292 à l'appui d'une de ses demandes sans mentionner qu'il ne

pouvait en comprendre le contenu et, dans la réponse qui lui avait été faite par les ressources humaines, les extraits pertinents de ladite instruction étaient cités en français ;

d. Si le requérant soutient qu'il n'a pu contacter un représentant du Bureau d'aide juridique au personnel à Genève avant février 2010, il avait toute possibilité de le faire à New York ;

e. En outre, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique au Chef du Groupe du contrôle hiérarchique et non au Secrétaire général comme prévu par la disposition 11.2(a) du Règlement du personnel ;

f. La requête en tant qu'elle est dirigée contre la décision de ne pas verser aux dossiers individuels de plusieurs fonctionnaires les mémorandums du requérant des 17 et 24 septembre 2009 est non seulement irrecevable pour tardiveté car cette décision a été communiquée au requérant le 23 octobre 2009, elle est aussi irrecevable car elle ne viole pas directement les droits du requérant qui n'a aucun droit à ce qu'un document soit versé ou non au dossier individuel d'un autre fonctionnaire ;

g. Sur le fond, la procédure mise en place par l'instruction administrative ST/AI/292 a été respectée. Le document contesté du 7 septembre 2009 a été communiqué au requérant et par ses mémorandums des 17 septembre et 2 octobre 2009, il a pu présenter ses observations, lesquelles ont également été placées dans son dossier individuel ;

h. Le requérant n'a présenté aucun début de preuve permettant de penser qu'il avait été victime d'abus d'autorité et de harcèlement pendant la réunion du 23 juin 2009. Ainsi, il n'y avait pas lieu d'enquêter et rien n'établit dans le dossier que le requérant ait présenté une plainte écrite formelle en application de la section 5.11 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5. Par ailleurs, la décision de ne pas enquêter n'a pas fait l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique et la requête, si elle est dirigée contre cette décision, n'est pas recevable.

Jugement

28. Pour demander au Tribunal de rejeter la requête, le défendeur soutient tout d'abord que celle-ci est irrecevable dès lors que le requérant n'a pas respecté le délai prévu par la disposition 11.2 du Règlement du personnel qui dispose :

a) Tout 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.

...

c) Pour être recevable, toute demande de contrôle hiérarchique doit être adressée au Secrétaire général dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester. Le Secrétaire général peut proroger ce délai, dans les conditions fixées par lui, en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman.

29. L'article 8.3 du Statut du Tribunal dispose:

Le Tribunal peut décider par écrit, à la demande écrite du requérant, de suspendre ou supprimer les délais pour une période limitée et seulement dans des cas exceptionnels. Le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique.

30. Il y a lieu pour le Tribunal d'examiner la recevabilité de la requête tout d'abord quant à la première des deux décisions contestées, à savoir celle du 30 septembre 2009 par laquelle le Directeur de la Division de la gestion des conférences a informé le requérant qu'il ferait verser à son dossier individuel le mémorandum du 7 septembre 2009 signé par le Chef de la Section de la distribution et quatre Chefs d'Unités au sein de la même Section.

31. Il n'est pas contesté que ce n'est que le 18 février 2010 que le requérant a envoyé un mémorandum au Groupe du contrôle hiérarchique pour demander que ladite décision du 30 septembre 2009 soit soumise au contrôle hiérarchique. Ainsi, il est constant que le requérant n'a pas respecté les délais ci-dessus prescrits. Il a été confirmé et rappelé par le Tribunal d'appel dans plusieurs de ses arrêts,

notamment *Costa* 2010-UNAT-036, *Trajanoska* 2010-UNAT-074 ou encore *Ajdini et al.* 2011-UNAT-108, que les dispositions précitées du Statut du Tribunal du contentieux administratif étaient claires et lui interdisaient d'apprécier si le fonctionnaire, en raison de circonstances exceptionnelles, pouvait bénéficier d'un délai de plus de 60 jours pour présenter sa demande de contrôle hiérarchique. Il n'y a donc pas lieu pour le Tribunal d'examiner si les motifs énoncés par le requérant pour expliquer son retard à présenter sa demande de contrôle hiérarchique peuvent être considérés comme des circonstances exceptionnelles.

32. Toutefois, le requérant soutient que la Secrétaire générale adjointe à la gestion, dans la réponse qu'elle a faite le 3 mai 2010 à sa demande de contrôle hiérarchique, a elle-même reconnu que son retard à présenter sa demande de contrôle pouvait être justifié par des circonstances exceptionnelles et que cette position lie le Tribunal.

33. Il y a lieu pour le Tribunal de rappeler qu'en application de la disposition 11.2(c) précitée du Règlement du personnel, le Secrétaire général ne peut proroger le délai que dans une hypothèse, à savoir en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman. Or, en l'espèce, le Bureau de l'Ombudsman n'ayant pas été saisi d'une tentative de règlement amiable, la Secrétaire générale adjointe à la gestion ne pouvait, au nom du Secrétaire général, lui accorder, comme elle l'a fait, de suspendre le délai.

34. En effet, les règles en vigueur s'imposent autant à l'Administration qu'aux fonctionnaires et l'Administration en l'espèce n'avait aucun pouvoir pour décider si les motifs de retard invoqués par le requérant pouvaient constituer des circonstances exceptionnelles.

35. Il résulte ainsi de ce qui précède que le requérant était tardif lorsqu'il a demandé le contrôle hiérarchique de la décision du 30 septembre 2009 et donc que sa requête en tant qu'elle porte sur cette décision est irrecevable devant le présent Tribunal.

36. En ce qui concerne la seconde décision contestée, à savoir celle par laquelle le 23 octobre 2009 le Directeur de la Division de la gestion des

conférences a rejeté la demande du 2 octobre 2009 du requérant tendant à ce que ses lettres des 17 et 24 septembre 2009 soient versées au dossier personnel de ses supérieurs hiérarchiques, il est constant que le requérant en a eu connaissance au moins à la date du 6 novembre 2009, date à laquelle il y a répondu. Or, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ce n'est que le 18 février 2010 que le requérant a envoyé un mémoire au Groupe du contrôle hiérarchique pour demander le contrôle hiérarchique de ladite décision. Ainsi, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus et, sans qu'il soit besoin pour le Tribunal de se prononcer sur l'autre exception d'irrecevabilité soulevée par le défendeur, la requête, en tant qu'elle est dirigée contre la décision du 23 octobre 2009, ne peut être que déclarée également irrecevable.

Décision

37. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 20 mai 2011

Enregistré au greffe le 20 mai 2011

(Signé)

Víctor Rodríguez, greffier, Genève