



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2012/025

Jugement n° : UNDT/2012/195

Date : 11 décembre 2012

Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : René M. Vargas M.

SERVAS

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Stéphanie Cochard, CCI

Requête

1. La requérante demande l'annulation de la décision en date du 26 mars 2012 par laquelle le Bureau de la déontologie a refusé de considérer que l'accord qu'elle avait conclu le 29 juin 2011, suite à une médiation avec le Centre du commerce international (« CCI »), était une activité protégée au sens de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21 (Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés).

2. Elle demande en outre au Tribunal :

a. de juger qu'elle a été victime de représailles et d'ordonner que son cas soit transmis pour enquête au Bureau des services de contrôle interne (« BSCI ») ;

b. d'ordonner qu'une protection soit accordée aux témoins et aux membres du Conseil du personnel qui l'ont aidée et qui sont soumis à des représailles ;

c. d'ordonner que son nom soit occulté dans tous les jugements et ordonnances rendus par le Tribunal.

Faits

3. La requérante est entrée au service du CCI à Genève le 20 janvier 2009 au bénéfice d'un engagement de courte durée qui a été renouvelé jusqu'au 19 juillet 2009. Suite à l'entrée en vigueur le 1er juillet 2009 des nouveaux Statut et Règlement du personnel, la requérante a été réengagée le 20 juillet 2009 sur le même poste mais au bénéfice d'un contrat temporaire. Jusqu'au 31 mai 2010, elle a servi en tant qu'Assistant aux programmes à la classe G-5.

4. Le 26 Octobre 2010, la requérante a présenté au Secrétaire général une demande de contrôle hiérarchique de la décision du CCI la déclarant inéligible pour être sélectionnée sur le poste de classe P-2 dont elle assumait une partie des fonctions.

5. Suite au renvoi du litige à la médiation par l'intermédiaire du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, un accord a été signé le 29 juin 2011.

6. Le 18 juillet 2011, la requérante a quitté le service du CCI.

7. En septembre 2011, de nombreuses erreurs ont été commises dans le calcul des salaires rétroactifs qui lui étaient dues et, en octobre 2011, le versement de l'indemnité de rapatriement lui a été refusé.

8. Le 27 octobre 2011, la requérante a présenté une requête devant le présent Tribunal tendant à obtenir l'exécution de l'accord signé le 29 juin 2011 résultant de la médiation.

9. Le 18 janvier 2012, elle a présenté une requête tendant à contester la décision refusant de lui verser l'indemnité de rapatriement.

10. Le 16 février 2012, par jugement UNDT/2012/027, le Tribunal a partiellement fait droit à la requête tendant à obtenir l'exécution de l'accord signé le 29 juin 2011 résultant de la médiation.

11. Le 12 mars 2012, la requérante a présenté au Bureau de la déontologie une demande tendant à obtenir une protection contre les représailles dont elle a fait l'objet après avoir conclu le 29 juin 2011 un accord avec le CCI.

12. Le 26 mars 2012, le Bureau de la déontologie a refusé de lui accorder une protection au motif que l'accord qu'elle avait conclu le 29 juin 2011 avec le CCI n'était pas une activité protégée au sens de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21.

13. Le 2 avril 2012, la présente requête a été enregistrée au greffe du Tribunal.

14. Le 3 mai 2012, le défendeur a présenté sa réponse soulevant, notamment, l'irrecevabilité de la requête au motif que la requérante n'avait pas présenté de demande de contrôle hiérarchique de la décision contestée.

15. Le 7 mai 2012, la requérante a demandé au Secrétaire général le contrôle hiérarchique de la décision en date du 26 mars 2012 par laquelle le Bureau de la déontologie a refusé de lui assurer une protection contre les représailles dont elle a fait l'objet après avoir conclu le 29 juin 2011 un accord avec le CCI.

16. Aussi le 7 mai 2012, la requérante a présenté au Tribunal une demande tendant à ce qu'il ne se prononce sur la présente affaire qu'après qu'il a été répondu à la demande de contrôle hiérarchique et soutenant que sa requête est recevable.

17. Le 11 mai 2012, la demande de contrôle hiérarchique a été rejetée au motif que la décision du Bureau de la déontologie n'est pas une décision administrative qui peut être soumise au contrôle hiérarchique du Secrétaire général.

18. Le 2 juillet 2012, par jugement UNDT/2012/102, le Tribunal a rejeté la requête tendant à contester le refus de lui accorder le bénéfice de l'indemnité de rapatriement.

19. Le 6 décembre 2012, le Tribunal a tenu une audience à laquelle ont participé la requérante, par téléconférence, et le conseil du défendeur.

Arguments des parties

20. Les arguments de la requérante sont les suivants :

- a. Elle a été victime de représailles du 1^{er} juillet au 27 octobre 2011 ; quelques jours avant qu'elle ne quitte ses fonctions, le Bureau des ressources humaines a changé sa politique de sorte que les personnels temporaires ayant eu deux années de contrats consécutifs ne pouvaient plus prétendre à devenir consultants pour l'Organisation ; le 21 juillet 2011 le CCI l'a informée que malgré l'accord conclu, son grade de G-5 continuerait

à figurer dans son évaluation et non le grade de P-2 ; au cours du mois de septembre plusieurs erreurs dans le calcul des salaires qui lui étaient dus ont été commises ; le 18 octobre elle a été informée qu'elle ne pouvait prétendre à l'indemnité de rapatriement ; pendant la semaine du 24 octobre 2011, après qu'elle a accepté un contrat de consultant avec le CCI, cette offre a été bloquée par les ressources humaines ;

b. Les décisions prises par le Bureau de la déontologie sont des décisions administratives qui peuvent être contestées devant le Tribunal conformément à la jurisprudence *Hunt-Matthes* UNDT/2011/063 ;

c. L'accord qu'elle a conclu avec le CCI par l'intermédiaire du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies est une activité protégée au sens de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21 ; cela ressort de la jurisprudence *Kasmani* ordonnance n° 25 (NBI/2010) ainsi que des objectifs recherchés en réformant le système de justice interne ;

d. La décision du Bureau de la déontologie de lui refuser une protection conduit à une injustice dès lors que le Tribunal a jugé précédemment que, saisi dans le cadre de l'exécution d'un accord en application de l'article 2.1c) de son statut, il ne pouvait se prononcer sur les mesures de représailles qui ont suivi ;

e. Les actes de représailles à son égard ont eu lieu alors qu'elle n'était plus fonctionnaire, et seul le Bureau de la déontologie pouvait lui accorder le moyen de faire condamner ces actes de représailles ;

f. Sa requête est recevable même si elle n'a pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée, car de toutes façons le Secrétaire général a constamment considéré que la décision ne pouvait faire l'objet d'un recours devant le Tribunal et il aurait donc nécessairement rejeté la demande de contrôle hiérarchique ;

g. Elle a en tout état de cause présenté le 7 mai 2012, soit dans les délais, sa demande de contrôle hiérarchique ;

h. Son nom doit être occulté dans le présent jugement dès lors que sa requête est en lien avec un accord qui doit rester confidentiel.

21. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. Les recommandations du Bureau de la déontologie ne constituent pas des décisions administratives au sens de l'article 2.1a) du statut du Tribunal ; en effet, ces décisions ne peuvent être attribuées à l'Organisation car le Secrétaire général n'a aucun contrôle dessus ;

b. Le Bureau de la déontologie a été créé par le Secrétaire général à la demande de l'Assemblée générale qui a voulu créer un organisme indépendant du Secrétaire général ;

c. La requérante n'a pas présenté de demande de contrôle hiérarchique préalablement au dépôt de sa requête, et le jugement *Hunt-Matthes* UNDT/2011/063 n'a pas statué sur ce point ; par contre, plusieurs autres décisions du Tribunal ont confirmé l'obligation d'une demande de contrôle hiérarchique ;

d. La requête ne peut être que rejetée également au fond dès lors que la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21 limite son application aux personnes qui ont soit rendu compte de fautes professionnelles ou coopéré de bonne foi à l'occasion d'une enquête ou d'un audit dûment autorisés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

e. La médiation est une procédure volontaire qui ne peut être regardée comme une activité protégée. En outre, la requérante n'a jamais présenté officiellement de plainte auprès du BSCI et, de plus, les allégations de représailles ne sont pas justifiées.

Jugement

22. La requérante conteste la décision en date du 26 mars 2012, par laquelle le Bureau de la déontologie a refusé de lui assurer une protection contre les représailles dont elle aurait fait l'objet après avoir conclu le 29 juin 2011 un accord avec le CCI par l'intermédiaire du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

23. Pour soulever l'irrecevabilité de la requête le défendeur soutient, tout d'abord, que la décision du Bureau de la déontologie n'est pas une décision administrative susceptible d'être contestée devant le présent Tribunal.

24. L'article 2 du statut du Tribunal dispose :

1. Le Tribunal du contentieux administratif (ci-après le « Tribunal ») est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent Statut contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa 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. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée.

25. Dans son arrêt *Nwuke* 2010-UNAT-099, le Tribunal d'appel a jugé que la décision par laquelle le BSCI avait refusé de mener une enquête était une décision administrative susceptible d'être contestée devant le TCANU ; il a précisé :

« So, whether or not the UNDT may review a decision not to undertake an investigation, or to do so in a way that a staff member considers breaches the applicable Regulations and Rules will depend on the following question: Does the contested administrative decision affect the staff member's rights directly and does it fall under the jurisdiction of the UNDT ? »

26. Il y a donc lieu pour le Tribunal, en ce qui concerne la décision prise par le Bureau de la déontologie, d'adopter la même approche et, dès lors qu'il n'est pas contesté que le litige est lié à la qualité de fonctionnaire de la requérante,

d'examiner si la décision contestée est susceptible d'affecter directement ses droits.

27. La circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21, qui traite de la protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées, ouvre le droit aux fonctionnaires de déposer une plainte pour représailles auprès du Bureau de la déontologie, et impose en premier lieu au Bureau d'examiner si la démarche entreprise par le fonctionnaire est une activité protégée.

28. En l'espèce la décision du Bureau, objet du présent litige, a été de considérer que l'accord qu'elle avait signé le 29 juin 2011 avec le CCI suite à la médiation du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies n'était pas une activité protégée au sens de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21. Il est certain qu'en prenant cette décision le Bureau a mis fin en ce qui le concernait à l'action intentée devant lui par la requérante. Ainsi, le Tribunal considère que cette décision a affecté directement ses droits au sens de la jurisprudence *Nwuke* 2010-UNAT-099 précitée.

29. Pour dénier le caractère de décision administrative susceptible de recours, le défendeur soutient de plus que, compte tenu du caractère indépendant du BSCI, le Secrétaire général ne peut être tenu responsable de l'illégalité de décisions sur lesquelles il n'a aucun pouvoir. S'il ne saurait être contesté que l'Assemblée générale a entendu accorder une large indépendance au Bureau de la déontologie, la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/22 du 30 décembre 2005 (Création du Bureau de la déontologie et définition de son mandat) précise :

Section 1

Création du Bureau de la déontologie

1.1 Il est créé au sein du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies un Bureau de la déontologie relevant directement du Secrétaire général.

30. Le Tribunal considère qu'il résulte des dispositions précitées que le Bureau de la déontologie relève directement du Secrétaire général et, qu'ainsi, ce dernier est responsable administrativement des fautes ou illégalités que le Bureau peut commettre. En effet, contrairement à ce que soutient le défendeur, il n'est pas concevable que dans une Organisation comme celle des Nations Unies, un de ses bureaux puisse agir sans entraîner éventuellement la responsabilité de l'Organisation et donc celle du Secrétaire général, en sa qualité de chef de l'administration.

31. Il résulte de ce qui précède, que la décision contestée doit être regardée comme une décision administrative susceptible d'être contestée devant le présent Tribunal.

32. Le défendeur ensuite soulève un autre motif d'irrecevabilité de la requête, à savoir l'absence de demande de contrôle hiérarchique de la décision préalablement au dépôt de la requête.

33. La disposition 11.2 du statut du personnel précise :

Contrôle hiérarchique

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.

34. La requérante ne conteste pas avoir présenté sa requête devant le Tribunal sans avoir préalablement demandé au Secrétaire général le contrôle hiérarchique de la décision du Bureau de la déontologie refusant de considérer que l'accord qu'elle avait conclu le 29 juin 2011 avec le CCI était une activité protégée au sens

de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21 ; ainsi il est établi qu'elle n'a pas respecté la disposition précitée.

35. Pour soutenir qu'elle n'était pas tenue de faire cette demande au Secrétaire général, la requérante allègue qu'elle savait qu'en tout état de cause le Secrétaire général rejeterait sa demande en arguant du fait que la décision du Bureau de la déontologie n'était pas une décision administrative susceptible d'être contestée devant lui et devant le Tribunal. Cet argument de la requérante ne peut en aucun cas être admis par le Tribunal dès lors que le texte qui prévoit l'obligation du recours hiérarchique est clair et par conséquent doit être appliqué, sans qu'il soit possible de laisser au requérant l'opportunité de choisir s'il juge utile de faire une demande de contrôle hiérarchique en fonction de ses chances d'obtenir satisfaction.

36. Suite à la réponse du défendeur qui a soulevé le 3 mai 2012 l'irrecevabilité de la requête pour défaut de demande de contrôle hiérarchique, la requérante a le 7 mai 2012 exécuté cette formalité et demandé au Secrétaire général le contrôle hiérarchique de la décision, demande rejetée le 11 mai 2012. La requérante demande au Tribunal de considérer qu'elle a ainsi régularisé *a posteriori* sa requête.

37. Le Tribunal constate que la décision contestée du Bureau de la déontologie est du 26 mars 2012 et que le 7 mai 2012, lorsqu'elle a présenté sa demande de contrôle hiérarchique, elle était dans le délai de 60 jours prévu par la précitée disposition 11.2 du statut du personnel. Toutefois, ainsi que cela a été dit ci-dessus, la demande de contrôle hiérarchique a été faite postérieurement à l'enregistrement au greffe de la requête.

38. La question qui se pose au Tribunal est celle de savoir si la formalité du contrôle hiérarchique peut être faite postérieurement au dépôt de la requête dès lors que tous les autres délais imposés ont été respectés. En l'espèce, le texte qui prévoit cette obligation est précis et ne saurait être interprété de façon différente par le Tribunal. La disposition 11.2 précitée du statut du personnel est très claire : la demande de contrôle hiérarchique doit précéder une requête devant le Tribunal,

ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Ainsi le Tribunal ne peut que juger que la requête est irrecevable comme n'ayant pas satisfait à l'obligation ci-dessus.

39. En tout état de cause, pour faire reste de droit, le Tribunal considère que la requête ne pourrait être également que rejetée au fond.

40. En effet la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21 dispose :

Section 1
Dispositions générales

1.1 Les fonctionnaires sont tenus de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation ...

1.2 Les fonctionnaires sont également tenus de concourir aux audits et enquêtes dûment autorisés.

...

1.4 On entend par représailles toute mesure directement ou indirectement préjudiciable, prise ou recommandée à l'encontre d'une personne qui a effectué une démarche protégée par la présente directive, ou la menace d'une telle mesure.

Section 2
Champ d'application

2.1 La protection contre d'éventuelles représailles bénéficie à tout fonctionnaire ... qui :

a) Dénonce le manquement d'un ou de plusieurs fonctionnaires aux obligations mises à leur charge par la Charte des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel ou tous autres textes administratifs ...

b) Concourt de bonne foi à une enquête ou à un audit dûment autorisé.

Section 5
Dénonciation des mesures de représailles au Bureau de la déontologie

5.2 S'agissant de la protection des personnes qui ont dénoncé des manquements ou collaboré à une enquête ou à un audit dûment autorisé contre d'éventuelles représailles, le Bureau de la déontologie est chargé :

...

Paragraphe
39-44
supprimés par
jugement du
TANU n°
2013-UNAT-349.

c) de procéder à un examen préliminaire de la plainte en vue de déterminer : i) si la démarche entreprise par le requérant est une activité protégée[.]

41. Il ressort des faits ci-dessus relatés, que la requérante a saisi le Bureau de la déontologie d'une plainte pour avoir subi des représailles à la suite de l'accord qu'elle a conclu avec le CCI par l'intermédiaire du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. Après avoir reçu cette plainte, le dit Bureau, conformément à la disposition 5.2c) précitée de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21, a procédé à son examen préliminaire pour décider si la démarche concernait une activité protégée.

42. Il n'est pas contesté que les représailles alléguées par la requérante seraient la suite de l'accord de médiation qu'elle a signé. Ainsi, elles ne sont pas la conséquence d'une dénonciation de manquements ou d'une collaboration de sa part à une enquête ou à un audit autorisé. Par conséquent, le Bureau en question, dont la compétence est strictement limitée aux cas prévus par la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21, a pu à bon droit considérer qu'il ne s'agissait pas d'une activité protégée et rejeter la plainte de la requérante. Si cette dernière soutient que le Tribunal, par son ordonnance *Kasmani* n° 25 (NBI/2010) du 16 février 2010, a élargi la compétence du Bureau de la déontologie, cette ordonnance n'a concerné que la protection des fonctionnaires témoignant devant le présent Tribunal, ce qui n'est pas le cas dans la présente instance.

43. Enfin, la requérante a demandé que son nom ne figure pas dans le jugement, tel qu'il sera publié, en soutenant que le litige est lié à un accord de médiation dont les circonstances doivent rester confidentielles aux termes de l'article 15.7 des règles de procédure du Tribunal. Toutefois, le présent jugement ne fait état d'aucun document ou déclaration intervenus lors de la procédure de médiation à laquelle a recouru la requérante, et ne contient rien qui soit susceptible de motiver sa demande.

44. Il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble des demandes de la requérante ne peut qu'être rejeté.

Paragraphe
39-44
supprimés par
jugement du
TANU n°
2013-UNAT-349.

Décision

45. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 11 décembre 2012

Enregistré au greffe le 11 décembre 2012

(Signé)

René M. Vargas M., greffier, Genève