



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2013/024
UNDT/GVA/2013/050
Jugement n° : UNDT/2014/004
Date : 15 janvier 2014
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : René M. Vargas M.

OUMMIH

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Alan Gutman, ALS/OHRM, Secrétariat de l'ONU
Susan Maddox, ALS/OHRM, Secrétariat de l'ONU

Requête

1. Par requête envoyée par courrier électronique le 4 juin 2013 au Greffe du Tribunal à Genève et enregistrée sous le n° UNDT/GVA/2013/024, la requérante conteste la décision en date du 21 septembre 2012 par laquelle la Directrice exécutive (désignée ci-après « la Directrice »), Bureau de l'administration de la justice (« OAJ » pour son acronyme en anglais), a refusé d'ouvrir une enquête sur l'ensemble des faits qu'elle a dénoncés comme constituant une conduite prohibée de la part de son premier notateur et supérieur hiérarchique, le Chef, Bureau d'aide juridique au personnel (« OSLA » pour son acronyme en anglais), ainsi que de la part d'un de ses anciens collègues à OSLA, tout en acceptant d'en ouvrir une sur certains des faits allégués à l'encontre du Chef, OSLA. Elle demande l'annulation de la décision contestée et à être indemnisée du préjudice moral subi à hauteur d'une somme de 50 000 euros.

2. Par une seconde requête reçue le 11 septembre 2013 et enregistrée sous le n° UNDT/GVA/2013/050, la requérante demande l'annulation de la décision en date du 26 avril 2013 par laquelle la Directrice a considéré qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la plainte qu'elle avait déposée contre le Chef, OSLA, dès lors que, suite à l'enquête prescrite, elle considérait que ce dernier n'avait pas eu un comportement prohibé. La requérante demande en outre, d'une part, à être indemnisée du dommage moral subi et à ce que lui soit communiqué l'ensemble du rapport d'enquête ainsi que d'autres documents et demande, d'autre part, qu'une nouvelle enquête soit ordonnée.

Faits

3. Le 1^{er} septembre 2009, la requérante a été nommée pour une durée déterminée de deux ans comme juriste de classe P-3 à OSLA, OAJ, Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Affectée dans un premier temps à Beyrouth, elle a été mutée à Genève en juin 2010.

4. Pendant le congé dans les foyers de la requérante du 22 juillet au 15 août 2011, le Chef, OSLA, a terminé son évaluation de performance 2009-2010 en lui attribuant la note globale de « résultats non-conformes à ceux attendus ». Le second notateur, l'ancien Directeur exécutif, OAJ, a pris note de l'appréciation du premier notateur le 10 août 2011. La requérante a engagé une procédure d'objection à ce rapport d'évaluation.

5. Par mémorandum du 22 août 2011, le Chef, OSLA, a recommandé, au vu de la notation de la performance 2009-2010 de la requérante, de ne pas renouveler son contrat qui expirait le 31 août 2011.

6. Par lettre du 24 août 2011, la requérante a été informée que, suite à la recommandation de son service, son contrat serait renouvelé pour un mois afin de lui permettre, ainsi qu'à son supérieur hiérarchique, d'achever le rapport d'évaluation pour la période d'avril 2010 à mars 2011.

7. Par courrier électronique du 28 septembre 2011, le Cabinet du Secrétaire général a informé la requérante que, suite à une recommandation du Groupe du contrôle hiérarchique au Siège de l'Organisation à New York, il avait été demandé à l'Office des Nations Unies à Genève de prolonger son contrat du 1^{er} octobre au 11 novembre 2011.

8. A son retour, le 18 octobre 2011, d'une période de congé maladie, la requérante a appris au cours d'un échange par courrier électronique avec le Chef, OSLA, que, lors de son absence, elle avait été remplacée par un autre conseil d'OSLA dans une affaire devant le Tribunal d'appel qui lui avait été précédemment assignée.

9. Par courrier électronique du 19 octobre 2011 adressé à l'ancien Directeur exécutif, OAJ, et au Chef, OSLA, la requérante s'est plainte de ce qu'une autre affaire pour laquelle elle avait été désignée comme conseil avait été attribuée en son absence à un autre conseil sans qu'elle en fût informée. Le Chef, OSLA, lui a répondu le jour même par retour de courrier électronique en lui reprochant d'avoir présenté une requête concernant son service.

10. Par un courrier électronique également en date du 19 octobre 2011, le Chef, OSLA, a informé la requérante qu'il contacterait lui-même deux requérants qu'elle avait précédemment représentés afin de leur signifier qu'elle était dessaisie de leurs affaires et qu'un autre conseil du Bureau les représenterait dorénavant. Il y précisait également qu'il en informerait le Tribunal du contentieux administratif et il ordonnait à la requérante de ne pas contacter le greffe du Tribunal ni les deux requérants concernés.

11. Le 25 octobre 2011, la requérante a écrit à l'Assistant aux systèmes d'information, OAJ, faisant observer qu'elle avait été privée de l'accès au service interne de partage des données (« eRoom ») sur instruction du Chef, OSLA. Un peu plus tard dans la journée, elle a écrit au Directeur exécutif, OAJ, pour le lui signaler et solliciter son intervention.

12. Le 28 octobre 2011, elle a demandé si elle pouvait reprendre les affaires qui avaient été assignées à sa collègue de Genève, dont le détachement auprès d'OSLA prenait fin. Le Chef, OSLA, lui a répondu qu'en dehors des quelques cas que cette collègue continuerait à suivre, ces affaires seraient confiées à d'autres conseils appartenant à OSLA.

13. Par une lettre en date du 31 octobre 2011, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision par laquelle elle avait été privée de ses fonctions et évincée de fait de son service. Par requête datée du 1^{er} novembre 2011, la requérante a introduit un recours en vertu de l'art. 2.1 du Statut du Tribunal contre la décision susmentionnée.

14. Le 18 novembre 2011, le Chef, OSLA, a achevé le rapport de notation 2010-2011 de la requérante, en lui attribuant à nouveau la note globale de « résultats non-conformes à ceux attendus ». Le second notateur, à savoir le Directeur exécutif, OAJ, a signé le rapport le 21 novembre 2011.

15. Le 19 décembre 2011, la requérante a engagé une procédure d'objection contre la notation de l'évaluation de sa performance 2010-2011. Dans son rapport daté du 12 mars 2012, le jury d'examen a conclu que le rapport de notation

2010-2011 de la requérante devait être annulé et, suite à un complément au rapport le 28 mars 2012, a modifié la note globale de la requérante en lui attribuant celle de « performance répondant aux attentes ».

16. Le 2 avril 2012, le jury d'examen a rendu son rapport concernant le rapport de notation 2009-2010 et a décidé également de modifier la note globale de la requérante en lui attribuant celle de « performance répondant aux attentes ».

17. Le 17 avril 2012, le Chef, OSLA, a infligé à la requérante un avertissement écrit, en précisant qu'il serait versé à son dossier avec ses éventuelles observations écrites. Suite à une demande de contrôle hiérarchique, la requérante a été informée le 22 mai 2012 que l'avertissement écrit avait été rapporté et que tout document s'y rapportant serait retiré de son dossier.

18. Le 25 avril 2012, la requérante a été affectée temporairement au Haut-Commissariat aux droits de l'homme jusqu'à fin juillet 2012.

19. Le 27 avril 2012, la requérante a déposé une plainte auprès de la Vice-Secrétaire générale contre son premier notateur et supérieur hiérarchique, le Chef, OSLA, ainsi que contre un de ses anciens collègues à OSLA, en application de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5 (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir). Les faits reprochés étaient notamment les suivants : privation de fonctions, discrimination et abus d'autorité, représailles dans l'évaluation de performance, représailles pour avoir engagé un recours contentieux et demandé une médiation, diffamation, pressions sur du personnel, retard à lui attribuer son poste, refus de voyages, traitement préférentiel pour un autre fonctionnaire.

20. Le 9 mai 2012, la Vice-Secrétaire générale a confirmé à la requérante la réception de sa plainte et a chargé la nouvelle Directrice exécutive, OAJ, de l'examiner. La requérante, à la demande de cette dernière, a complété sa plainte les 29 mai 2012, 13 juin 2012 et 23 juillet 2012.

21. En juin 2012, à l'issue des procédures d'objection concernant les évaluations de performance de la requérante pour les périodes 2009-2010 et

2010-2011 pour lesquelles la notation a été revue à la hausse, le contrat de la requérante a été renouvelé pour une année jusqu'au 11 juin 2013.

22. Le 13 juillet 2012, la Directrice a reçu les commentaires du collègue de la requérante visé par la plainte et auquel avait été transmis un résumé détaillé de ladite plainte le 9 juillet 2012. Le 25 août 2012, elle a reçu les observations du Chef, OSLA, concernant la même plainte.

23. Le 12 septembre 2012, la requérante a été informée que la notation de sa performance pour la période 2011-2012 était « performance répondant partiellement aux attentes ». Suite à la procédure d'objection, la notation a été confirmée et la requérante en a été informée le 1^{er} février 2013.

24. Le 21 septembre 2012, après avoir rédigé deux notes pour le dossier datées du 18 septembre 2012 et portant sur son analyse de la plainte concernant respectivement le Chef, OSLA, ainsi que l'ancien collègue de la requérante, la Directrice a informé la requérante qu'aucune enquête ne serait conduite concernant sa plainte contre son collègue d'OSLA, mais que, par contre en ce qui concerne le Chef, OSLA, une enquête serait ouverte uniquement sur certains des faits qu'elle avait dénoncés, à savoir la décision de lui enlever les dossiers pour lesquels elle avait été désignée comme conseil, le fait d'avoir communiqué à d'autres fonctionnaires copie de certains messages échangés avec le Chef, OSLA, et enfin la question de savoir si le Chef, OSLA, avait créé à son encontre un climat d'hostilité sur son lieu de travail.

25. Le même jour, soit le 21 septembre 2012, la Directrice a décidé de mener une enquête à l'encontre de la requérante suite à une plainte pour conduite prohibée, introduite par le Chef, OSLA, et une collègue de la requérante à OSLA.

26. Le 8 octobre 2012, la Directrice a informé la requérante et le Chef, OSLA, que l'enquête sur les faits allégués par la requérante serait faite par deux anciens fonctionnaires figurant sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Cette décision a été annulée le 9 octobre 2012 suite à une objection du Chef, OSLA, arguant d'un conflit d'intérêt.

27. Le 14 novembre 2012, la Directrice a informé la requérante de sa décision de nommer M. B. C. et Mme A. O., personnes extérieures à l'Organisation, comme enquêteurs et les a engagés comme consultants indépendants le 16 novembre 2012.

28. Le 17 novembre 2012, la requérante a demandé à la Directrice des précisions sur les enquêteurs et notamment de lui confirmer que ceux-ci figuraient bien sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Le 21 novembre 2012, celle-ci a répondu sans toutefois préciser clairement si les enquêteurs étaient sur la liste du Bureau.

29. Le 20 novembre 2012, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de plusieurs décisions notamment celle du 21 septembre 2012 de la Directrice limitant l'enquête pour harcèlement à certains faits reprochés par elle au Chef, OSLA.

30. En décembre 2012, les enquêteurs se sont rendus à Genève et à New York et ont interrogé des témoins, ainsi que la requérante et le Chef, OSLA.

31. Par courrier électronique du 10 décembre 2012, la requérante a demandé une nouvelle fois à la Directrice si les enquêteurs figuraient sur la liste du Bureau de la gestion des ressources humaines avant d'avoir été choisis pour mener l'enquête, et s'ils avaient bénéficié d'une formation au sein des Nations Unies sur la conduite des investigations ou des plaintes soumises sur la base de la circulaire ST/SGB/2008/5. La Directrice lui a répondu le même jour qu'ils ne figuraient pas sur le fichier en question et qu'ils n'avaient pas bénéficié de la formation prodiguée par le Bureau des services du contrôle interne (« BSCI »).

32. Le 11 décembre 2012, la requérante a une nouvelle fois fait part à la Directrice de ses doutes concernant la conduite de l'enquête, et demandé à ce qu'un troisième enquêteur, issu du BSCI, soit inclus dans le groupe et que les deux enquêteurs nommés jusque-là travaillent sous son autorité. La Directrice a répondu par la négative le même jour, et rappelé que la requérante avait

l'obligation de coopérer aux enquêtes menées conformément à la disposition 1.2 (c) du Règlement du personnel.

33. Le 6 mars 2013, la demande de contrôle hiérarchique notamment de la décision du 21 septembre 2012 a été rejetée.

34. Le 1^{er} avril 2013, les enquêteurs ont rendu leur rapport à la Directrice, daté du 22 mars 2013, puis, le 9 avril 2013, ils lui ont soumis un addendum suite à une demande complémentaire de celle-ci.

35. Le 26 mars 2013, la requérante a été placée en congé de maladie.

36. Le 26 avril 2013, la Directrice, après avoir pris connaissance du rapport rendu par les enquêteurs, a décidé qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la plainte déposée par la requérante contre le Chef, OSLA, et a communiqué le 29 avril 2013 à la requérante un résumé des conclusions du rapport.

37. Le 4 juin 2013, la requérante a introduit par-devant ce Tribunal sa requête contre la décision en date du 21 septembre 2012 par laquelle la Directrice a refusé d'ouvrir une enquête sur l'ensemble des faits de harcèlement, discrimination et abus d'autorité qu'elle avait dénoncés comme ayant été commis par le Chef, OSLA, et par l'un de ses anciens collègues auprès d'OSLA. La requête a été enregistrée sous le n° UNDT/GVA/2013/024.

38. Le 27 juin 2013, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision de la Directrice du 26 avril 2013 de ne pas donner suite à la plainte contre le Chef, OSLA.

39. Le 15 juillet 2013, le défendeur a présenté ses observations sur la requête du 4 juin 2013 en demandant de la rejeter et en incluant une déposition écrite de la Directrice, ainsi que ses deux notes pour le dossier du 18 septembre 2012 produites *ex parte*. Le 17 septembre 2013, la requérante a présenté ses observations sur la réponse du défendeur, conformément aux ordonnances n° 109 (GVA/2013) du 29 juillet 2013 et n° 115 (GVA/2013) du 5 août 2013 qui

lui avaient respectivement donné accès aux documents *ex parte* et accordé une prolongation de délai pour présenter des observations.

40. Le 11 septembre 2013, la requérante a présenté une requête contestant le refus de donner suite à sa plainte contre le Chef, OSLA, requête enregistrée sous le n° UNDT/GVA/2013/050.

41. Le 9 octobre 2013, le Sous-Secrétaire général pour la gestion a rejeté la demande de contrôle hiérarchique de la décision de ne pas donner suite à la plainte contre le Chef, OSLA.

42. Le 11 octobre 2013, le défendeur a présenté ses observations sur la requête enregistrée sous le n° UNDT/GVA/2013/050 en demandant de la rejeter. Une déclaration écrite de la Directrice y était jointe.

43. Par ordonnance n° 155 (GVA/2013) du 17 octobre 2013, le Tribunal a demandé au défendeur de lui communiquer *ex parte* l'intégralité du rapport d'enquête, ce qui a été fait le 24 octobre 2013.

44. Par ordonnance n° 186 (GVA/2013) du 28 novembre 2013, le Tribunal a convoqué les parties pour une audience sur le fond prévue le 17 décembre 2013 portant sur les deux cas n° UNDT/GVA/2013/024 et UNDT/GVA/2013/050.

45. Le 16 décembre 2013 à 21h53 heure de New York, la requérante a demandé au Tribunal que son cas n° UNDT/GVA/2013/050 soit transféré au Greffe du Tribunal à New York. Cette requête a été rejetée par ordonnance n° 194 (GVA/2013) du 17 décembre 2013.

46. Le 17 décembre 2013, l'audience a eu lieu, les parties y participant par vidéoconférence.

Arguments des parties

Décision de la Directrice de ne pas faire d'enquête sur certains faits dénoncés par la requérante

47. Les principaux arguments de la requérante, développés par écrit et oralement à l'audience, sont les suivants :

a. L'Administration a l'obligation d'intervenir avec rapidité et efficacité pour établir les faits lorsqu'un fonctionnaire dépose une plainte pour harcèlement et abus d'autorité or, en l'espèce, la Directrice n'a pas respecté la circulaire ST/SGB/2008/5 ;

b. Il appartient au Tribunal d'exercer un entier contrôle de la décision contestée et de vérifier si les faits allégués étaient de nature à justifier l'ouverture d'une enquête. Une telle enquête doit être ouverte lorsqu'il y a des éléments suffisants, c'est-à-dire des allégations suffisamment précises et graves de nature à caractériser une conduite répréhensible ;

c. Ses allégations étaient de nature à caractériser une situation de harcèlement moral et d'abus d'autorité. L'enquête devait porter sur l'ensemble des faits dénoncés car il y avait un lien certain entre ces faits. Ecarter certaines allégations a eu pour effet d'empêcher que l'enquête soit étendue à d'autres faits susceptibles d'être découverts en cours d'enquête comme des faits de harcèlement et d'abus d'autorité ;

d. La Section 5.14 de la ST/SGB/2008/5 est claire : le rôle de l'auteur de la décision est simple et limité à l'examen de deux points, à savoir, si la plainte a été déposée de bonne foi et si les faits dénoncés dans leur ensemble contiennent des motifs suffisants pour désigner un groupe d'enquête. La Directrice n'était pas compétente pour rechercher elle-même la réalité des faits et n'aurait notamment pas dû demander l'avis du Chef, OSLA. Il y a lieu d'appliquer la jurisprudence *Nwuke* du Tribunal d'appel et celle contenue dans *Ostensson* qui considère que la plainte doit être considérée dans son ensemble ;

e. Le jugement *Benfield-Laporte* UNDT/2013/162 du 5 décembre 2013 précise que le pouvoir de la personne compétente pour examiner la plainte est limité. La circulaire ST/SGB/2008/5 n'autorisait pas la Directrice à demander l'avis de la personne contre laquelle la plainte était formulée, à savoir le Chef, OSLA ; en outre, il y a eu des retards dans la procédure et ce contrairement à l'obligation de rapidité prévue dans la section 5.14 de la circulaire ST/SGB/2008/5 ;

f. Contrairement à ce qui est soutenu en défense, le groupe qui a été désigné pour enquêter sur les faits retenus par la Directrice a fait porter ses investigations uniquement sur les faits choisis par cette dernière ;

g. Elle a donné à l'audience des précisions sur le dommage moral subi. La reconnaissance de l'existence d'un harcèlement est très importante pour la reconstruction de la victime et l'inverse est également vrai, à savoir, que le refus de reconnaître le harcèlement produit un traumatisme important pour la victime.

48. Les principaux arguments du défendeur, développés par écrit et oralement à l'audience, sont les suivants :

a. Le Tribunal a un contrôle limité sur les décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général et ceci a été confirmé par le Tribunal d'appel ;

b. Les droits de la requérante tels qu'ils sont reconnus dans la circulaire ST/SGB/2008/5 ont été respectés. L'Administration a examiné rapidement la plainte de la requérante. La plainte a été déposée le 27 avril 2012 auprès de la Vice-Secrétaire générale qui l'a transmise le 9 mai 2012 à la Directrice. Au vu de la complexité de la plainte, celle-ci a demandé à la requérante le 22 mai 2012 d'apporter des précisions, ce qu'elle a fait les 29 mai, 13 juin et 23 juillet 2012 ;

c. La Directrice a examiné soigneusement chacune des allégations de la requérante pour étudier celles qui devaient faire l'objet d'une enquête et

c'est le pouvoir discrétionnaire de l'Administration de déterminer quels faits doivent faire l'objet d'une enquête. La Directrice a examiné chaque incident à la fois individuellement et également par rapport aux autres faits dans leur ensemble ;

d. Contrairement à ce que soutient la requérante, les circonstances de la présente affaire sont différentes de celles de l'affaire *Benfield-Laporte* UNDT/2013/162. La procédure appliquée par l'Administration, à savoir demander à la personne accusée ses explications quant au contenu de la plainte avant de décider de l'établissement ou non d'un groupe d'enquête, n'a pas été critiquée dans un autre cas *Haydar* UNDT/2012/201 ; afin de ne pas lancer des enquêtes qui s'avèrent infondées, l'Administration doit avoir le pouvoir d'évaluer s'il y a des éléments suffisants pour justifier l'établissement d'un groupe d'enquête ; la requérante n'a nullement soulevé avoir subi un quelconque dommage du fait que la Directrice a demandé des observations au Chef, OSLA, avant de rendre sa décision. Pour ce qui est du retard dans la procédure, il est dû uniquement à l'attitude de la requérante et non pas à l'Administration ;

e. Certaines allégations se rapportaient à des relations de travail difficiles et non à une conduite prohibée. La requérante critique la jurisprudence telle qu'elle ressort du jugement *Osman* UNDT/2012/057 mais ce jugement a été confirmé depuis en appel (*Osman* 2013-UNAT-301) ;

f. Il appartient au fonctionnaire qui dépose une plainte d'apporter tous les éléments de preuve. Le but de l'enquête est de vérifier si les faits allégués peuvent être regardés comme harcèlement ou abus d'autorité. Ce n'est pas la plaignante qui détermine l'étendue de l'enquête ;

g. La décision de la Directrice n'est pas arbitraire ; cela ressort des deux notes rédigées par elle le 18 septembre 2012 et il appartient à la requérante d'apporter la preuve contraire, ce qu'elle ne fait pas ;

h. Il n'y a pas lieu à indemnisation.

Décision de la Directrice de ne pas donner suite à la plainte de harcèlement contre le Chef, OSLA, suite aux conclusions du rapport d'enquête

49. Les principaux arguments de la requérante, développés par écrit et oralement à l'audience, sont les suivants :

a. Le groupe d'enquête a été irrégulièrement constitué car les enquêteurs, contrairement à la ST/SGB/2008/5, n'ont pas été choisis sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Les enquêteurs choisis par la Directrice à l'extérieur de l'Organisation des Nations Unies n'avaient aucune connaissance des règles et procédures, ni des techniques d'enquêtes internes. Ils n'étaient ni fonctionnaires, ni anciens fonctionnaires et ne figuraient pas sur la liste du Bureau de la gestion des ressources humaines ;

b. Les enquêteurs étaient dans une situation de conflit d'intérêt par rapport au Bureau de la Directrice et il leur a été promis de les inscrire sur la liste du Bureau de la gestion des ressources humaines après la fin de l'enquête. Leur indépendance et leur objectivité peuvent être mises en cause ;

c. Pendant l'enquête, les enquêteurs ont reçu leurs consignes de la part de la Directrice. La requérante a été informée qu'elle devait coopérer avec les enquêteurs sous peine d'être considérée comme refusant de collaborer à une enquête officielle. Une copie de la transcription des enregistrements des témoignages reçus lui a été refusée. L'enregistrement des témoignages, selon la pratique du BSCI, doit rester exceptionnel et dans ce cas une transcription doit être communiquée au fonctionnaire objet de l'enquête ;

d. Après le départ des enquêteurs de Genève en décembre 2012 ceux-ci n'ont eu aucune discussion avec elle, ce qui l'a privée de son droit de faire des observations sur les divers témoignages reçus ;

e. Les conclusions des enquêteurs sont erronées et manquent d'objectivité et de preuves. Les enquêteurs ont adapté la durée de leur enquête au nombre de jours pendant lesquels ils étaient rémunérés.

50. Les principaux arguments du défendeur, développés par écrit et oralement à l'audience, sont les suivants :

a. La requête n'est pas recevable *ratione materiae*. La décision de la Directrice de déterminer que le premier supérieur hiérarchique de la requérante n'a pas eu une conduite fautive à son égard n'est pas une décision qui est susceptible d'être contestée devant le Tribunal. Elle ne pourrait l'être qu'à l'occasion de la contestation d'une mesure disciplinaire infligée au fonctionnaire objet de la plainte. Le Tribunal n'a pas le pouvoir de déclarer qu'une conduite prohibée a eu lieu ou n'a pas eu lieu. La décision de la Directrice n'a pas porté atteinte aux droits que la requérante détient de son engagement ;

b. La requête est également irrecevable *ratione temporis*. La requérante a été informée de la décision de nommer le groupe d'enquête le 14 novembre 2012 et elle n'a pas fait de demande de contrôle hiérarchique contre cette décision dans le délai de 60 jours prescrit ;

c. L'enquête a été conduite de façon appropriée : 28 personnes ont été interviewées et de nombreux documents ont été examinés. La Directrice a étudié ce rapport et a demandé des éclaircissements sur un aspect du rapport ce qui a provoqué un addendum à celui-ci ;

d. Les enquêteurs ont été choisis par la Directrice en dehors des fonctionnaires des Nations Unies après qu'elle ait tout d'abord désigné deux fonctionnaires retraités figurant sur le fichier établi par le Bureau de la gestion des ressources humaines, puis qu'elle se soit rendu compte qu'il pouvait exister une situation de conflit d'intérêt. La responsabilité de décider d'une enquête appartient au chef du département concerné et non au BSCI ;

e. Les enquêteurs choisis avaient une grande expérience en matière de harcèlement et ils ont mené leur enquête en toute indépendance même s'ils ont posé quelques questions mineures à la Directrice en cours d'enquête ;

f. La requérante, contrairement à ce qu'elle soutient, a eu toutes les opportunités de présenter ses observations aux enquêteurs. Si ceux-ci ont été payés par l'Organisation, c'est également le cas des anciens fonctionnaires figurant sur le fichier des ressources humaines lorsqu'ils sont désignés comme enquêteurs. Il a été mis à la disposition des enquêteurs tous les documents sur la pratique des enquêtes aux Nations Unies ;

g. Il appartient à la requérante d'établir en quoi la désignation de ces enquêteurs a pu vicier leurs conclusions, or elle n'établit aucun préjudice qui lui ait été causé par ce seul fait. La Directrice a usé raisonnablement de ses pouvoirs en désignant ces enquêteurs ;

h. L'enquête a été conduite régulièrement, avec suffisamment de temps, et la requérante a eu la possibilité d'avoir plusieurs entretiens avec les enquêteurs ; cependant, elle ne s'est pas rendue disponible. La requérante n'établit pas qu'elle a subi un quelconque préjudice du fait que les entretiens ont été enregistrés par les enquêteurs contrairement aux pratiques habituelles des enquêteurs du BCSI ;

i. C'est à bon droit que la Directrice au vu du rapport des enquêteurs a conclu qu'il n'y avait pas eu harcèlement ou abus d'autorité de la part du Chef, OSLA. Il n'y a pas lieu d'accorder une quelconque indemnité à la requérante.

Jugement

51. La requérante, qui occupait à la date des décisions attaquées les fonctions de conseil à OSLA à Genève, conteste, d'une part, la décision du 21 septembre 2012 par laquelle la Directrice a refusé d'ouvrir une enquête sur l'ensemble des faits de harcèlement, discrimination et abus d'autorité qu'auraient commis le Chef, OSLA, ainsi qu'un de ses collègues, à l'époque juriste à OSLA, et, d'autre part, la décision en date du 26 avril 2013 par laquelle la Directrice a considéré qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la plainte que la requérante avait déposée contre le Chef, OSLA.

52. Compte tenu que les deux requêtes susvisées tendent à contester deux décisions prises par la même personne, à savoir la Directrice, et ont eu pour effet de donner une réponse à la même plainte pour harcèlement, discrimination et abus d'autorité soumise par la requérante, le Tribunal considère que, pour une bonne administration de la justice, il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Recevabilité

53. Il y a lieu tout d'abord pour le Tribunal de se prononcer sur la question de savoir si les deux décisions contestées par la requérante sont des décisions finales qui en tant que telles ont pu porter atteinte aux droits qu'elle détient de son statut de fonctionnaire des Nations Unies. Par sa première décision du 21 septembre 2012, la Directrice a refusé d'ouvrir une enquête sur un certain nombre des faits portés à son attention par la requérante et considérés par elle comme relevant d'une conduite prohibée. Il est certain qu'en prenant une telle décision, la Directrice a ainsi classé sans suite définitivement une partie de la plainte de la requérante, notamment celle concernant son collègue. Par sa seconde décision du 26 avril 2013, la Directrice a classé sans suite le reste de la plainte de la requérante ; il s'agit donc à l'évidence d'une seconde décision mettant un terme à la plainte et la requérante a pu à juste titre présenter deux requêtes différentes concernant deux décisions définitives.

54. Le Tribunal doit ensuite examiner les irrecevabilités soulevées par le défendeur. Ce dernier soutient, en premier lieu, que la requête n'est pas recevable en tant que la décision de la Directrice de déterminer que le premier supérieur hiérarchique de la requérante n'a pas eu une conduite fautive n'est pas une décision qui est susceptible d'être contestée devant le Tribunal dès lors qu'elle ne préjudicie pas aux droits que la requérante détient de son engagement. Le Tribunal ne peut que rejeter cet argument : en effet la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5 a pour objet d'assurer une protection aux fonctionnaires victimes de discrimination, de harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et d'abus de pouvoir. En outre, d'après son Statut, le Tribunal est compétent pour connaître des

requêtes introduites par tout fonctionnaire contestant une décision administrative portant atteinte à ses conditions d'emploi ou son contrat de travail (art. 2.1 (a) du Statut). Le Statut précise que 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. Il ne saurait être contesté que la circulaire que la requérante considère comme ayant été violée lui attribue certains droits et le Tribunal note que la violation de ces droits porte atteinte aux droits qu'elle détient de son contrat de travail, ce qui a été confirmé par l'arrêt *Nwuke* 2010-UNAT-099.

55. Ensuite, le défendeur soutient que la requérante est hors délais pour contester la décision de nommer le groupe d'enquête dès lors qu'elle n'a pas fait de demande de contrôle hiérarchique contre cette décision dans le délai de 60 jours prescrit. Le défendeur confond à l'évidence les décisions contestées avec les arguments juridiques soulevés. La décision de classer sans suite la plainte de la requérante a fait l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique dans les délais prescrits. Si la requérante devant le juge conteste le mode de désignation des enquêteurs, elle n'en a pas demandé l'annulation et c'est uniquement un argument juridique contre la décision de classement sans suite de sa plainte. Le Tribunal d'appel a déjà statué que les divers actes préparatoires de procédure pris par l'Administration et qui aboutissent à une décision finale ne peuvent faire l'objet de requêtes séparées, et que c'est seule la décision finale qui est susceptible de porter atteinte éventuellement aux droits du fonctionnaire qui peut donc faire l'objet d'un recours devant le Tribunal (voir *Ishak* 2011-UNAT-152 en ce qui concerne les procédures de sélection). Par contre, à l'évidence, lorsque le requérant demande l'annulation de la décision finale, il peut soulever toutes les irrégularités survenues dans la procédure qui a abouti à la décision finale. Le Tribunal ne peut donc que rejeter les irrégularités soulevées en défense.

Fond

56. Le 27 avril 2012, la requérante a déposé la plainte susmentionnée auprès de la Vice-Secrétaire générale, en application de la circulaire du Secrétaire général

ST/SGB/2008/5 portant sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir.

57. Les faits reprochés au Chef, OSLA, étaient notamment les suivants : privation de fait de fonctions, discrimination, abus d'autorité, représailles dans l'évaluation de sa performance, représailles pour avoir présenté en son nom propre deux requêtes devant le présent Tribunal, représailles pour avoir recherché la médiation de l'Ombudsman de l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, fausses informations à son sujet transmises au Tribunal d'appel, ordre donné à un collègue de mettre son nom dans une motion adressée au présent Tribunal à New York. D'autres faits de discrimination et de harcèlement étaient également allégués.

58. Les faits reprochés à son ancien collègue à OSLA étaient notamment d'avoir bénéficié d'un traitement préférentiel de la part du Chef, OSLA, en particulier d'avoir souvent été désigné comme fonctionnaire responsable du service en l'absence du Chef, OSLA, ce qui l'aurait conduit à commettre des abus d'autorité envers la requérante.

59. La requérante a ensuite, à la demande de la Directrice, complété sa plainte, les 29 mai 2012, 13 juin 2012 et 23 juillet 2012, en relatant quelques faits supplémentaires.

60. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Directrice, par les deux décisions contestées, a, en application de la circulaire ST/SGB/2008/5, classé la plainte sans suite. Il appartient donc au Tribunal d'examiner si la Directrice a apporté la réponse qui convenait à la plainte déposée par la requérante.

61. Pour contester la suite donnée à sa plainte, la requérante a soutenu tout d'abord, et notamment lors de l'audience, que la Directrice, par sa décision du 21 septembre 2012, n'a pas respecté les dispositions 5.14 et 5.15 de la circulaire ST/SGB/2008/5. Ces dispositions se lisent comme suit :

5.14 Saisi d'une plainte ou dénonciation formelle, le fonctionnaire responsable appréciera rapidement si la plainte ou dénonciation a

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

5.15 Au début de l'enquête, le groupe informera le mis en cause de la nature des accusations portées contre lui. [...]

62. Elle soutient que la Directrice n'a pas respecté le texte précité dès lors que son rôle devait se limiter à apprécier rapidement si la plainte avait été faite de bonne foi et s'il y avait lieu d'ouvrir une enquête officielle. Ce texte ne l'autorisait pas à mener une enquête préliminaire sur les faits, notamment en demandant aux deux fonctionnaires incriminés de présenter leurs observations. La requérante s'appuie notamment sur le jugement *Benfield-Laporte* UNDT/2013/162 rendu par le présent Tribunal.

63. Les faits suivants ne sont pas contestés : la requérante a déposé sa plainte le 27 avril 2012 auprès de la Vice-Secrétaire générale contre le Chef, OSLA, ainsi que contre l'un de ses collègues à OSLA. Le 9 mai 2012, la Vice-Secrétaire générale a chargé la Directrice d'examiner cette plainte. Suite à la demande de cette dernière, la requérante a complété sa plainte les 29 mai 2012, 13 juin 2012 et 23 juillet 2012. Les 13 juillet 2012 et 25 août 2012 respectivement, la Directrice a reçu les observations qu'elle avait demandées au collègue visé par la plainte et au Chef, OSLA.

64. Il résulte notamment des deux notes pour le dossier en date du 18 septembre 2012 rédigées de façon très détaillée par la Directrice que, pour prendre sa décision de donner une suite ou non à certains des faits dénoncés par la requérante, elle s'est fondée en partie sur les réponses faites par les deux fonctionnaires incriminés. Le Tribunal, suivant ainsi la jurisprudence dégagée par le jugement *Benfield-Laporte* UNDT/2013/162, considère que la Directrice a outrepassé son rôle en procédant elle-même à une enquête préliminaire et en informant les personnes concernées, alors que son rôle se limitait à apprécier rapidement la bonne foi de la plaignante et s'il y avait lieu de mener une enquête.

65. L'enquête préliminaire menée par la Directrice sur les faits allégués l'a conduite à distinguer parmi les faits dénoncés ceux qui devaient faire l'objet d'une investigation par un groupe d'enquête et ceux auxquels il n'y avait pas lieu de donner suite. En agissant ainsi, la Directrice s'est substituée aux enquêteurs dont c'était la mission. Le Tribunal considère que l'intention du Secrétaire général en édictant la circulaire ST/SGB/2008/5 précitée a été de limiter au maximum l'intervention du fonctionnaire responsable en lui demandant uniquement de porter une appréciation rapide sur la bonne foi du fonctionnaire plaignant et sur le sérieux de la plainte. Ainsi, le Tribunal considère que la décision du 21 septembre 2012 par laquelle la Directrice a refusé d'ouvrir une enquête sur l'ensemble des faits de harcèlement, discrimination et abus d'autorité commis par le Chef, OSLA, ainsi que par un des anciens collègues de la requérante, est illégale puisque contraire aux dispositions de la circulaire ST/SGB/2008/5 et qu'il y a donc lieu de l'annuler. Si le défendeur soutient que dans le jugement *Haydar* UNDT/2012/201 le Juge Boolell n'a pas critiqué le fait que le fonctionnaire responsable du traitement d'une plainte reçue sur la base de la circulaire ST/SGB/2008/5 procède à une enquête préliminaire en demandant notamment les observations du mis en cause, le présent Tribunal constate qu'il résulte des termes du jugement précité que le Juge ne s'est pas prononcé sur la légalité de ladite enquête préliminaire, mais n'a pris en compte l'historique du processus de la plainte que pour statuer sur le point de savoir si l'exigence de rapidité de la procédure contenue dans la disposition 5.14 de la circulaire en question avait bien été respectée.

66. La déclaration ci-dessus faite par le Tribunal que la décision du 21 septembre 2012 est illégale a pour conséquence nécessaire que la décision du 26 avril 2013 de la Directrice de considérer qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la plainte déposée par la requérante contre le Chef, OSLA, doit être également considérée comme illégale. En effet la seconde décision est la conséquence directe de la première.

67. En outre, le Tribunal considère que la seconde décision du 26 avril 2013 est illégale pour un autre motif. En effet, la Directrice, pour prendre cette deuxième

décision, s'est fondée essentiellement sur un rapport d'enquête fait par deux enquêteurs qu'elle avait elle-même désignés.

68. Or la circulaire ST/SGB/2008/5 dispose dans sa disposition 5.14 déjà citée ci-dessus que le fonctionnaire responsable doit confier l'enquête 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 une liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Il n'est pas contesté que les deux personnes chargées par la Directrice de conduire l'enquête sur les faits pouvant être considérés comme constituant une conduite prohibée n'ont pas été désignés parmi les fonctionnaires de l'Organisation, ni choisis sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Il s'agit là d'une violation manifeste du texte ci-dessus dont la rédaction est claire et qui ne peut être interprété autrement.

69. Le défendeur a soutenu que la Directrice, compte tenu des fonctions exercées par le Chef, OSLA, n'a pu trouver parmi les fonctionnaires « du département, du bureau ou de la mission » des fonctionnaires qui n'auraient pas été en situation de conflit d'intérêt pour mener une telle enquête. Cette affirmation n'est corroborée par aucun document. Si le Tribunal accepte de croire qu'il peut être difficile à l'Administration de sélectionner des fonctionnaires aptes à mener une enquête concernant de très hauts fonctionnaires de l'Organisation, en l'espèce, le grade de P-5 que détient le Chef, OSLA ne rendait pas impossible une telle sélection. A supposer même exacte une telle impossibilité, la circulaire prévoit une autre solution, celle de choisir les enquêteurs sur la liste établie par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Le Tribunal considère qu'il n'est pas sérieux de soutenir que ladite liste ne permettait pas de choisir deux personnes compétentes et impartiales alors qu'à l'audience il a été précisé par le défendeur lui-même que la liste comportait environ 200 noms. Si celui-ci a précisé à l'audience que beaucoup des personnes figurant sur la liste ne pouvaient être choisies pour mener l'enquête en raison de leur grade inférieur à celui du Chef, OSLA, aucun élément de preuve de ces allégations n'a été versé au dossier. En acceptant même cette dernière affirmation, le Tribunal rappelle que

l'Administration est tenue de prendre les mesures d'organisation permettant d'appliquer les circulaires du Secrétaire général et qu'il appartenait donc au Bureau de la gestion des ressources humaines de tenir à jour une liste permettant un large choix d'enquêteurs, ayant des grades assez élevés, au cas où ils seraient choisis parmi les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, pour pouvoir faire face à tout type d'enquêtes.

70. Le Tribunal considère donc qu'il n'y a eu aucune situation de force majeure autorisant à choisir deux personnes ne figurant pas sur ladite liste et complètement extérieures à l'Organisation. L'enquête a donc été conduite par des personnes non autorisées pour le faire. Il s'ensuit que le rapport qu'elles ont établi ne peut être pris en compte et que la décision de la Directrice, fondée essentiellement sur les conclusions dudit rapport, est donc illégale également à ce titre.

71. Le Tribunal observe que sa décision n'est pas en contradiction avec la jurisprudence *Nwuke* UNDT/2013/157 citée en défense. Dans son jugement, la Juge Shaw a considéré qu'une enquête menée par un groupe constitué d'un fonctionnaire en service de l'Organisation et d'un fonctionnaire retraité figurant sur la liste du Bureau de la gestion des ressources humaines avait été conduite régulièrement. Si la Juge a ajouté qu'à supposer que le groupe d'enquête ait été constitué irrégulièrement, il se serait agi d'une irrégularité sans conséquences, en l'espèce la Juge a bien spécifié que le requérant n'avait jamais soutenu que l'enquête avait été conduite avec parti pris. Ainsi, la jurisprudence citée par le défendeur ne saurait s'appliquer au cas ici jugé dans lequel, au contraire, la requérante a contesté vivement les qualifications des enquêteurs et leur façon d'enquêter.

72. Il résulte donc de tout ce qui a été dit ci-dessus que la décision de classer sans suite la plainte de la requérante est illégale et doit donc être annulée. Cette annulation pour vice de procédure rend inutiles la communication à la requérante de l'entier rapport d'enquête et la tenue d'une autre audience pour entendre des témoins.

Préjudice

73. La requérante a demandé à être indemnisée du préjudice moral subi à la suite du classement sans suite de sa plainte. Le Tribunal a ci-dessus annulé les décisions contestées pour des seuls motifs de forme. En effet dès lors que les faits ayant motivé la plainte n'ont pas été établis par des enquêteurs régulièrement désignés, le Tribunal n'a pu se prononcer sur le bien-fondé de la plainte qui ne pourra être examiné éventuellement par le Tribunal que lorsqu'une nouvelle décision aura été prise par l'Administration sur la suite à donner à la plainte.

74. La seule question qui reste donc à trancher par le Tribunal est celle du lien de causalité entre les illégalités commises et le préjudice moral subi par la requérante. Il ne s'agit donc pas pour le Tribunal d'indemniser la requérante pour le préjudice moral qu'elle aurait subi suite aux conduites prohibées dont elle s'est plainte, mais uniquement d'examiner si elle a subi un préjudice moral lié au fait que, bien qu'ayant déposé sa plainte le 27 avril 2012, en raison des illégalités commises, aucune décision régulière n'a été prise au jour où le Tribunal rend sa décision. La requérante a exposé notamment à l'audience que son état de santé s'était dégradé suite au harcèlement dont elle avait été victime et qu'elle avait subi de graves troubles d'anxiété.

75. Le Tribunal n'a pas de doutes que l'état de santé de la requérante a été affecté par l'ensemble des litiges qu'elle a eus avec sa hiérarchie, et il considère qu'il n'est pas utile de faire entendre le ou les médecins qui ont soigné la requérante dès lors qu'en tout état de cause il sera bien difficile pour eux de discerner, parmi les conflits que la requérante a eus avec son Administration, ceux qui ont été à l'origine des troubles de santé rencontrés par elle. Toutefois, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les responsabilités de chacun n'ont pas encore été fixées et le Tribunal ne peut accorder l'indemnisation de l'ensemble de l'éventuel préjudice moral subi. Toutefois, il lui paraît certain que les illégalités commises ont entraîné un retard important pour clore la plainte et donc accru l'anxiété de la requérante causée par ce retard. Le Tribunal considère qu'il y a lieu d'accorder à ce titre une somme de 8 000 francs suisses en prenant en considération que la

requérante a déposé sa plainte le 27 avril 2012 et qu'à ce jour la suite de sa plainte est loin d'être connue.

76. Si le défendeur a demandé à produire des écritures supplémentaires avant que le Tribunal ne se prononce sur l'indemnisation du préjudice causé à la requérante, le Tribunal, ainsi qu'il l'a dit ci-dessus, rappelle qu'il ne s'est pas prononcé sur le préjudice lié au harcèlement allégué par la requérante mais uniquement sur le préjudice résultant des irrégularités commises qui ont conduit à un retard pour clore la plainte. Pour déterminer l'indemnisation à accorder à ce titre le Tribunal estime qu'il n'y avait pas lieu de convoquer les parties à une audience supplémentaire ou leur permettre un nouvel échange d'écritures.

Décision

77. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

- a. Les deux décisions contestées, à savoir la décision du 21 septembre 2012 visée au para. 1 du présent jugement, ainsi que la décision du 26 avril 2013 visée au para. 2 du présent jugement, sont annulées. Une nouvelle décision devra être prise sur la plainte déposée par la requérante ;
- b. L'Administration est condamnée à verser à la requérante la somme de 8 000 francs suisses pour son préjudice moral ;
- c. L'indemnité susmentionnée sera majorée d'intérêts au taux de base des Etats-Unis à compter de la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire et jusqu'au versement de ladite indemnité. Une majoration de cinq pour cent sera ajoutée au taux de base des Etats-Unis à compter de 60 jours suivant la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire ;

d. Toutes les autres demandes de la requérante sont rejetées.

(Signed)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 15 janvier 2014

Enregistré au greffe le 15 janvier 2014

(Signed)

René M. Vargas M., greffier, Genève