



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2015/152
Jugement n° : UNDT/2015/097
Date : 15 Octobre 2015
Original : français

Devant : Juge Thomas Laker
Greffe : Genève
Greffier : René M. Vargas M.

NADEAU
contre
LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Stéphanie Cochard, ONUG

Requête

1. Par requête enregistrée au greffe du Tribunal à New York le 29 Mai 2015, le requérant conteste la décision du 18 février 2015 par laquelle la Secrétaire générale adjointe aux Bureau des services de contrôle interne (« BSCI »), saisie de sa plainte d'harcèlement et d'abus de pouvoir, a refusé de convoquer un groupe d'enquête, 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).

Faits

2. Le requérant est entré au service du BSCI en août 2005 ; après avoir travaillé comme enquêteur en Tanzanie et au Kenya, il a été muté au bureau du BSCI de New York à la fin du mois de mars 2011, où il travaille en qualité de chef d'équipe et d'enquêteur.

3. Du 31 juillet 2012 au 31 mars 2013, le requérant a été placé en congé maladie certifié. Il a repris le travail à temps partiel le 19 Novembre 2012, et à temps plein le 1^{er} avril 2013.

4. Le 27 décembre 2013, le requérant a déposé une plainte d'harcèlement contre son premier notateur, Mme B., auprès de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, en application de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5. Il a donné comme exemples de harcèlement, d'abus de pouvoir et de manquement aux responsabilités, que Mme B. :

a. n'aurait pas donné suite à ses courriels l'informant qu'il pouvait avoir un conflit d'intérêt au vu du recrutement de son ex-épouse aux Nations Unies, ainsi qu'à plusieurs de ses demandes de participer à des formations professionnelles en 2013, et d'avoir fait preuve de favoritisme à cet égard ;

b. par deux courriels qu'elle lui aurait envoyés pendant qu'il était en congé dans les foyers, lui aurait posé des questions relatives à plusieurs dossiers n'étant pas du ressort du requérant;

c. ne lui aurait plus communiqué de renseignements par rapport à des dossiers sous la responsabilité du requérant, l'ayant ainsi de fait dépouillé d'une partie de ses fonctions ;

d. lui aurait attribué de vieux dossiers, mal gérés, et exigeant beaucoup de travail dans de courts délais, résultant en une pression indue, malgré son état de santé et ses contraintes médicales ;

e. de par son comportement n'aurait pas contribué à promouvoir « un climat d'entente exempt d'intimidation, d'hostilité, de vexation et de toute forme de conduite prohibée » (notamment en envoyant un courriel hostile et empreint de menace à tous les enquêteurs du bureau de New York, ou encore lors de réunions d'équipe).

5. Le 9 janvier 2014, le requérant a écrit à la Secrétaire générale adjointe, BSCI, lui demandant conseil en vue d'améliorer l'ambiance de travail au bureau du BSCI de New York. Le même jour, une réunion a eu lieu entre le requérant et la Secrétaire générale adjointe, BSCI, lors de laquelle la plainte du requérant a été discutée.

6. Dans un courriel adressé au requérant le même jour (c'est-à-dire le 9 janvier 2014), la Secrétaire générale adjointe, BSCI, a noté ce qui suit :

Many thanks for meeting with me today to discuss your complaint against Ms. [B.].

As we discussed, having reviewed your detailed submission, I do not believe the behaviour you have identified rises to the level that would attract a finding of misconduct under 2008/5, even if substantiated. Nevertheless, it reflects several examples of actions that are not helpful in contributing to a harmonious working environment that should be addressed.

I commit to address the issue of non-responsiveness to requests for training and development opportunities through your Director, Mr. [S.], and also to communicate more frequently directly with staff in your Division either in person or in writing. In addition, I will begin with a message indicating that we are considering what more we may need to do to address the issues raised in the recent judgement of the UNDT.

I appreciate your agreement to attempt informal mediation of this issue with the assistance of the Office of the Ombudsman, and invite you to contact that office to provide a copy of your complaint for their consideration.

Many thanks for your receptiveness to this option.

7. Le 16 janvier 2014, le requérant a informé la Secrétaire générale adjointe, BSCI, qu'il participerait dans des sessions de médiation avec son premier notateur. Par courriel du même jour, ladite Secrétaire générale adjointe l'a remercié et lui a communiqué qu'elle travaillait toujours sur l'amélioration de l'ambiance de travail au sein du bureau et espérait avoir bientôt « un plan viable ». Elle lui a également demandé de la tenir informée des progrès de la médiation.

8. Le 17 janvier 2014, le requérant s'est réuni avec un médiateur du Bureau de l'Ombudsman et des services de médiation, et en a informé la Secrétaire générale adjointe, BSCI.

9. Le 28 janvier 2014, le requérant a demandé à la Secrétaire générale adjointe, BSCI, un changement de superviseur pendant la période de la médiation.

10. Le 25 février 2014, le requérant a assisté à une séance de médiation avec Mme B., et a informé la Secrétaire générale adjointe, BSCI qu'il était concerné par sa santé et sa sécurité ; il a également réitéré sa demande d'attribution de nouvelles responsabilités sous un autre superviseur.

11. Le 20 mars 2014, le contrat du requérant a été prolongé pour une période de cinq ans.

12. Le 7 avril 2014, Mme B. a convoqué le requérant pour une discussion sur sa performance ; quatre autres fonctionnaires devaient y participer. Le requérant en a informé la Secrétaire générale adjointe, BSCI, qui lui a suggéré que le requérant n'accepte pas l'invitation. Le requérant a ensuite demandé au médiateur que la question de sa performance soit ajoutée aux questions sous discussion.

13. Selon le requérant, le 28 avril 2014, Mme B. lui a demandé de finaliser son évaluation de performance sans qu'une discussion de celle-ci n'ait eu lieu auparavant.

14. Du 17 au 31 mai 2014, le requérant a été en mission en Uganda ; selon le requérant, Mme B. avait refusé de signer sa demande d'autorisation de voyage, et cette autorisation a été donnée par le Directeur de la division d'enquête. Mme B. a été placée en congé maladie depuis le 19 mai 2014, et le requérant ne l'a plus revue après son retour de mission. Mme B. a quitté ses fonctions au BSCI en mars 2015, lorsqu'elle est partie à la retraite.

15. Le 29 mai 2014, le médiateur a constaté la fin du processus de médiation.

16. Le 16 juillet 2014, le requérant a fait un suivi avec la Secrétaire générale adjointe, BSCI, concernant les représailles dont il aurait fait l'objet de la part de Mme B. depuis sa plainte d'harcèlement.

17. Le 18 février 2015, le requérant a envoyé à la Secrétaire générale adjointe, BSCI, le courriel suivant :

As you will recall, I made a complaint against Ms. [B.] on 27 December 2013 and, despite repeated attempts to address my concerns informally, the matter remains unresolved.

Therefore, I would appreciate if you could inform me of your decision on my complaint: will you close the matter or decide to establish a fact-finding panel?

18. Le même jour, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, a répondu au requérant, notant ce qui suit :

You will recall that we met in my office on 9 January 2014, at which time I informed you that in my view, none of the matters identified in your complaint against Ms. [B.] would amount to misconduct, and that therefore I would not be convening a panel to investigate the matter.

I confirmed this to you in an email dated that day. We communicated regularly thereafter, and given that both Ms. [B.] and Mr. [D.] have not been present in OIOS/ID since April of 2014, your request to report to someone else has been effected and your working environment has improved.

I have again reviewed your complaint submitted in December 2013, and still find no compelling elements that would justify an investigation into prohibited conduct. My decision communicated 9 January 2014 still stands.

19. Le 19 février 2015, le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision de la Secrétaire générale adjointe, BSCI de rejeter sa plainte et de ne pas convoquer de groupe d'enquête.

20. Le 4 mars 2015, l'Administrateur chargé du Groupe du contrôle hiérarchique a informé le requérant que sa demande de contrôle hiérarchique n'était pas recevable, *ratione temporis*.

21. La présente requête a été déposée le 29 Mai 2015 au greffe du Tribunal à New York.

22. Le 5 juin 2015, le requérant a déposé une requête de mesures conservatoires durant l'instance.

23. Par ordonnance n° 116 (NY/2015) du 12 juin 2015, le Tribunal a rejeté la demande de mesures conservatoires.

24. Le 24 juin 2015, le requérant a déposé une nouvelle demande d'interrogatoire préalable *in facie curiae*, durant l'instance, demandant au Tribunal d'ordonner la comparution de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, avant sa cessation de service, sous l'art. 9 du Statut du Tribunal.

25. Le 29 juin 2015, le défendeur a déposé sa réponse à la requête du 29 mai 2015 soulevant la question de la recevabilité, *ratione materiae*, de celle-ci.

26. Par Ordonnance n° 129 (NY/2015) du 1^{er} juillet 2015, le Tribunal a demandé au requérant de soumettre des commentaires au sujet de la recevabilité de sa requête, ce qu'il a fait le 24 juillet 2015. Il a également demandé au Tribunal de déclarer non-recevable la déclaration signée par la Secrétaire générale adjointe, BSCI, et de l'exclure de la preuve car elle n'avait pas été contre-interrogée.

27. Par Ordonnance n° 178 (NY/2015) du 5 août 2015, le Tribunal a convoqué les parties à une discussion de gestion du cas (« case management discussion »), qui s'est déroulée le 11 août 2015.

28. Par Ordonnance n° 184 (NY/2015) du 13 août 2015, le Tribunal a transféré le cas au greffe du Tribunal à Genève, où celui-ci a été attribué au juge soussigné.

29. Le 26 août 2015, le requérant a déposé une requête pour dépôt d'un document en preuve, sous forme d'un article du journal *Foreign Policy* mettant en cause la crédibilité de la Secrétaire générale adjointe, BSCI.

30. Par Ordonnance n° 163 (GVA/2015) du 31 août 2015, le Tribunal a convoqué les parties à une discussion de gestion du cas, qui s'est déroulée le 7 octobre 2015.

Arguments des parties

31. Les principaux arguments du requérant sont les suivants :

a. Le courriel du 19 janvier 2014 ne satisfait pas aux exigences de la sec. 5.14 de la circulaire ST/SGB/2008/5 ;

b. En effet, la conclusion de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, qu'il n'y avait pas de « faute » (voir son courriel du 9 janvier 2014) ne constitue pas une détermination, sous la circulaire, s'il y avait lieu d'ouvrir une enquête officielle (texte anglais de la circulaire : « sufficient grounds to warrant a formal fact-finding investigation ») concernant les allégations de (1) harcèlement ; (2) abus d'autorité ; et (3) manquement aux obligations ; dans les circonstances, la bonne foi du requérant était d'ailleurs incontestable ;

c. La Secrétaire générale adjointe, BSCI, a pris une décision concernant la plainte du requérant uniquement le 15 février 2015, lorsqu'elle l'a explicitement rejetée ; il s'ensuit qu'en ayant déposé sa demande de contrôle hiérarchique le 19 février 2015, le requérant a respecté les délais statutaires ;

d. S'il était soutenu que la décision a été prise le 9 janvier 2014, et non pas le 18 février 2015, la demande du requérant du 18 février 2015 doit être considérée comme une demande de reconsidération d'une décision antérieure ;

e. Après avoir déposé sa plainte en décembre 2013, le requérant a tenu la Secrétaire générale adjointe, BSCI, au courant de la situation et des comportements de conduite prohibée de Mme B. à son égard ;

f. Dans sa détermination sur la plainte, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, aurait dû prendre en compte l'ambiance hostile et les manquements antérieurs des cadres de la Division pour adresser les conditions de travail ; également, à réception de la demande du 18 février 2015, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, aurait dû prendre en compte les nouveaux faits que le requérant avait amené à son attention avant de prendre une décision sur l'établissement ou pas d'un groupe d'enquête ;

g. Dans la décision de rejeter la plainte du requérant, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, en tirant la conclusion qu'il n'y avait aucune « raisonnable chance » que les allégations soient fondées, a outrepassé sa compétence en sa qualité de fonctionnaire responsable sous la disposition 5.14 de la circulaire ; une conclusion que la conduite incriminée ne constitue pas de faute n'était permmissible qu'à la lumière d'un rapport d'un groupe d'enquête, à qui incombe la responsabilité d'établir les faits ;

h. Si on admettait que la décision a été prise le 9 janvier 2014, celle-ci est incomplète, car la Secrétaire générale adjointe, BSCI, concède avoir pris en compte seulement les deux premiers éléments de la plainte, à savoir, le harcèlement et l'abus du pouvoir, et non pas la partie du « manquement de Mme [B.] à ses responsabilités de cadre qui doit veiller 'à cultiver un climat d'entente exempt d'intimidation, d'hostilité, de vexation et de toute forme de conduite prohibée' » ;

i. Il demande que la décision soit annulée, et que l'affaire soit remise au Secrétaire général pour une considération de novo, ainsi qu'une compensation pour dommages morales et pour la violation de ses droits à une procédure régulière.

32. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

- a. Le Tribunal d'appel a constamment souligné la nécessité d'adhérer strictement aux délais statutaires ;
- b. La détermination de la date de la notification ou la réception d'une décision administrative doit être basée sur des éléments objectifs qui peuvent être déterminés avec précision par les deux parties ; des décisions confirmatives ne font pas redémarrer les délais statutaires ;
- c. La décision contestée date du 9 janvier 2014 : lors de la réunion de ce jour entre le requérant et la Secrétaire générale adjointe, BSCI, la dernière a informé le requérant que sa plainte ne justifiait pas une enquête formelle ; ceci a été confirmé sans aucune ambiguïté par écrit le même jour (voir courriel du 9 janvier 2014) ; la confirmation ultérieure, par courriel du 18 février 2015, de la même décision, ne constitue pas une nouvelle décision administrative ;
- d. La requête est irrecevable, *ratione materiae*, car le requérant, en soumettant sa demande de contrôle hiérarchique seulement le 19 février 2015, n'a pas respecté les délais statutaires de la disposition 11.2(c) du Règlement du personnel, et le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique ;
- e. La requête doit être rejetée.

Jugement

33. De prime abord, le Tribunal doit se prononcer sur la question de savoir si la requête est recevable.

34. L'article 8 du Statut du Tribunal prévoit :

1. Toute requête est recevable si :

...

c) Le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis ;

35. Par ailleurs, les dispositions 11.2(a) et (c) du Règlement du personnel, traitant du contrôle hiérarchique, disposent :

a) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative ... 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.

36. Selon une jurisprudence constante du Tribunal d'appel, le respect des délais statutaires est primordial (voir *Mezoui* 2010-UNAT-043 ; *Ibrahim* 2010-UNAT-069 ; *Christensen* 2012-UNAT-218 ; *Kissila* 2014-UNAT-470 ; *Kazazi* 2015-UNAT-557).

37. En outre, selon l'art. 8.3 du Statut du Tribunal, ce dernier « ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique » et le Tribunal d'appel a clarifié que ledit article s'oppose à ce que le Tribunal du contentieux administratif prolonge le délai prévu pour présenter au Secrétaire général une demande de contrôle hiérarchique (voir e.g. *Costa* 2010-UNAT-036 ; *Samardzic* 2010-UNAT-072 ; *Trajanovska* 2010-UNAT-074 ; *Ajdini et al.* 2011-UNAT-108 ; *Khaleel* 2015-UNAT-548 ; *Khan* 2015-UNAT-559).

38. La jurisprudence a également noté que la détermination de la date de la notification ou de la réception d'une décision administrative est basée sur des éléments objectifs que les deux parties (l'Administration et le fonctionnaire) peuvent déterminer avec précision (*Rosana* 2012-UNAT-273), que des confirmations ultérieures d'une décision ne constituent pas de nouvelles décisions

administratives, et que, par conséquent, ces dernières ne font pas redémarrer les délais pour soumettre une demande de contrôle hiérarchique (*Sethia* 2010-UNAT-079 ; *Staedtler* 2015-UNAT-546 ; *Aliko* 2015-UNAT-539).

39. Il y a donc lieu pour le Tribunal de se prononcer sur la question de savoir si la décision de refus d'ouvrir une enquête de la part de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, a été prise et notifiée au requérant le 9 janvier 2014, ou si la nouvelle demande du requérant, en date du 18 février 2015, a pu créer une nouvelle décision de refus, susceptible de faire l'objet d'une nouvelle demande d'examen. En d'autres termes, le Tribunal doit examiner si la décision du 18 février 2015 constitue ou non une décision confirmative de celle du 9 janvier 2014.

40. Le Tribunal note qu'une réunion a eu lieu le 9 janvier 2014 entre le requérant et la Secrétaire générale adjointe, BSCI, lors de laquelle la plainte du requérant contre Mme B. a été discutée. Bien qu'il n'y ait pas de compte rendu de cette réunion, force est de constater que par courriel du 9 janvier 2014, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, a informé le requérant ce qui suit :

As we discussed, having reviewed your detailed submission, I do not believe the behaviour you have identified rises to the level that would attract a finding of misconduct under 2008/5, even if substantiated. Nevertheless, it reflects several examples of actions that are not helpful in contributing to a harmonious working environment that should be addressed.

...

I appreciate your agreement to attempt informal mediation of this issue with the assistance of the Office of the Ombudsman, and invite you to contact that office to provide a copy of your complaint for their consideration.

41. Le Tribunal considère que les termes de ce courriel sont claires et sans aucune ambiguïté : effectivement, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, informe clairement le requérant que bien qu'elle entende d'entreprendre des mesures de gestion, à son avis, le comportement identifié par le requérant dans sa plainte n'est pas constitutif de faute sous la circulaire ST/SGB/2008/5. Force est de constater que de par ces termes, le requérant était clairement notifié que la Secrétaire

générale adjointe, BSCI, avait décidé qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête sous les dispositions de ladite circulaire. Sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur le bien-fondé de cette décision, le Tribunal conclut qu'il s'agit d'une décision de refus de la part de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, d'ouvrir une enquête sur la plainte du requérant de décembre 2013.

42. A cet égard, le Tribunal note que contrairement à ce qui est soumis par le requérant, dans son courriel du 18 février 2015 ce dernier n'a fait état d'aucune circonstance nouvelle de fait ou de droit, postérieure à la décision du 9 janvier 2014 ou à sa plainte de décembre 2013, qui aurait pu mettre la Secrétaire générale adjointe, BSCI, dans l'obligation de prendre une nouvelle décision, sur la base de nouveaux faits ou d'une nouvelle plainte. Au contraire, dans son courriel du 18 février 2015, le requérant se contente de faire référence—explicite—à sa plainte de décembre 2013, tout en soulignant que malgré les tentatives d'adresser ses inquiétudes de manière informelle, l'affaire restait non-résolue. Par courriel du même jour, la Secrétaire générale adjointe, BSCI, a informé le requérant qu'ayant revu sa plainte de décembre 2013, elle n'avait toujours pas trouvé d'éléments convaincants justifiant l'ouverture d'une enquête et que, par conséquent, sa décision du 9 janvier 2014 était maintenue.

43. Il s'ensuit que cette confirmation ultérieure de la décision initiale du 9 janvier 2014 ne constitue pas une nouvelle décision administrative basée sur de faits nouveaux. En soumettant sa demande de contrôle hiérarchique plus d'un an après avoir reçu notification, le 9 janvier 2014, de la décision de refus contestée, le requérant était alors hors délai. Par conséquent, le Tribunal ne peut que constater la tardivité de la demande de contrôle hiérarchique et déclarer la requête, en tant qu'elle est dirigée contre le refus de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, d'ouvrir une enquête sur la plainte du requérant de décembre 2013, comme étant irrecevable, *ratione materiae* (Eggesfield 2014-UNAT-402).

44. Dans ses conclusions, le Tribunal n'a pas pris en compte la déclaration signée de la Secrétaire générale adjointe, BSCI, soumise par le défendeur. De surcroît, au vu des conclusions ci-dessus, il n'y a pas lieu pour le Tribunal de se prononcer sur les autres demandes du requérant, à savoir, sa nouvelle demande

d'interrogatoire préalable in *facie curiae* en date du 24 juin 2015, ainsi que sa requête pour dépôt d'un document en preuve en date du 26 août 2015.

Décision

45. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 15 octobre 2015

Enregistré au greffe le 15 octobre 2015

(Signé)

René M. Vargas M., greffier, Genève