



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2015/171

Jugement n° : UNDT/2017/002

Date° : 6 janvier 2017

Original° : anglais

Devant : le juge Alexander W. Hunter, Jr.

Greffe: Nairobi

Greffier: Abena Kwakye-Berko

KUAI

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS
UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

Le requérant assure lui-même sa défense

Conseil du défendeur :

Bart Willemsen, UNICEF

Introduction

1. Le requérant est un ancien fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le 23 novembre 2015, il a déposé une requête concernant ce qu'il qualifiait de rupture de son engagement à durée déterminée et dans laquelle il formulait plusieurs allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir contre son supérieur hiérarchique et le représentant de l'UNICEF dans le pays.

2. Le 3 décembre 2015, le défendeur a demandé au Tribunal d'examiner, à titre préliminaire, la recevabilité de la requête et de suspendre jusqu'au prononcé de sa décision sur ce point le délai qui lui était imparti pour produire sa réponse sur le fond.

3. Le 9 décembre 2015, le défendeur a déposé sa réponse à la requête, dans laquelle il affirmait, entre autres, ce qui suit :

En ce qui concerne la validité de la décision de ne pas proposer au requérant la reconduction de son engagement à durée déterminée lorsque celui-ci est arrivé à expiration, sans préjudice de la demande concernant la recevabilité qu'il a déposée le 3 décembre 2015, le défendeur argue que la décision a été mise à effet lorsque le requérant a accepté par écrit de ne pas la contester. En conséquence, le non-renouvellement de son engagement à l'expiration de celui-ci était valide.

4. Le 11 décembre 2015, le requérant, sans demander l'autorisation du Tribunal, a déposé une écriture dans laquelle il demandait des éclaircissements sur la réponse du défendeur. À la même date, ce dernier a demandé l'autorisation de répondre à cette écriture, en joignant à sa demande la réponse en question.

5. Le 21 décembre 2015, le juge Vinod Boolell, qui présidait la séance, a, par l'ordonnance n° 393 (NBI/2015), autorisé la soumission des écritures que les parties avaient présentées le 11 décembre 2015.

6. Le 17 novembre 2016, les juges de Nairobi s'étant consultés au sujet de la répartition équitable des affaires, la présente a été attribuée au juge Alexander W. Hunter, Jr.

7. Le 3 janvier 2017, par l'ordonnance n° 001 (NBI/2017), les parties ont été informées que le Tribunal avait décidé, conformément au paragraphe 1) de l'article 16 de son Règlement de

procédure, qu'il pouvait statuer sur la question préliminaire de la recevabilité sans tenir d'audience et qu'il fonderait sa décision sur les écritures des parties.

Exposé des faits

8. Le requérant a commencé à travailler pour l'UNICEF le 18 avril 2007 en qualité d'assistant (programmes) (G-5), à Rumbek (Soudan, aujourd'hui Soudan du Sud). Le 26 septembre 2007, il a été nommé assistant (finances) (G-6), à Djouba.

9. Le 15 août 2013, le requérant a été mis en congé spécial sans traitement.

10. Le 2 janvier 2015, le bureau de pays de l'UNICEF au Soudan du Sud a publié trois avis de vacance de poste de fonctionnaire chargé des opérations (AN-B) pour Bor, Bentiu et Malakal. Le requérant a été sélectionné pour le poste à Bor et a mis fin à son congé le 10 mars 2015 pour prendre ses nouvelles fonctions dans le cadre d'un engagement de trois mois.

11. Le 22 mai 2015, le requérant a eu un entretien avec son supérieur, M. Benjamin Fisher, Chef du bureau de Bor, qui a déclaré qu'à son avis la structure opérationnelle en place ne semblait pas justifier un poste de fonctionnaire chargé des opérations et deux postes d'assistant (soutien logistique).

12. Les 23 et 25 mai 2015, le requérant a envoyé un courriel contenant des allégations d'intimidation et de brimades de la part de son supérieur à M. Brian Nyakanda, spécialiste des ressources humaines à Djouba, avec copie à d'autres fonctionnaires de l'UNICEF.

13. Les 8 et 9 juin 2015, le requérant s'est entretenu avec d'autres de ses collègues de l'UNICEF à Djouba au sujet de ses préoccupations et griefs concernant M. Fisher.

14. Le 10 juin 2015, le requérant est retourné à Bor, où il a été informé par M^{me} Omayma Ahmed, Directrice des ressources humaines, que son engagement serait prolongé de trois mois et qu'il serait réaffecté à Djouba, à l'appui de la Section des finances.

15. Le 15 juin 2015, M^{me} Ahmed a envoyé au requérant trois documents : une note du représentant de l'UNICEF, une lettre de nomination pour une période de trois mois et un exemplaire de la directive CF/EXD/2012-007 sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir.

16. Le 12 juillet 2015, le requérant a écrit à la Directrice générale adjointe (Gestion) de l'UNICEF pour demander un contrôle hiérarchique concernant plusieurs questions, à savoir :

- a. Le traitement injustifié et injuste, comprenant des actes d'intimidation et des brimades, que lui avait infligé son supérieur hiérarchique, Benjamin Samuel Fisher, Chef des services financiers à Bor;
- b. Les injustices qu'il avait subies de la part de la direction de l'UNICEF au Soudan du Sud, qui n'a pas appliqué les règles et règlements de l'UNICEF, contrairement à ce qui est prévu dans les documents de politique générale, en prenant le parti de M. Fisher au lieu d'examiner objectivement les griefs qu'il avait déposés;
- c. La décision administrative de supprimer son poste tout juste deux mois après son entrée en fonction.

17. Le 25 août 2015, la Directrice générale adjointe (Gestion) a informé le requérant que sa demande de contrôle hiérarchique n'était pas recevable puisque la décision de supprimer le poste de fonctionnaire chargé des opérations (AN-B) à Bor n'avait pas encore été prise.

Moyens du défendeur concernant la recevabilité

18. Le 3 décembre 2015, le défendeur a demandé au Tribunal d'examiner la recevabilité de la requête à titre préliminaire et formulé les moyens suivants :

- a. Le 29 août 2015, le requérant a signé un accord de cessation de service dans lequel il s'est engagé à ne pas attaquer, par appel ou autrement, la décision de ne pas renouveler son engagement ou toute autre décision connexe;
- b. La décision contestée, ainsi qu'elle est désignée par le requérant, est nettement visée par l'accord de cessation de service;
- c. Après avoir signé l'accord de cessation de service, le requérant a écrit à la Directrice générale adjointe (Gestion) de l'UNICEF, déclarant qu'il avait des réserves et qu'il souhaitait se pourvoir contre la décision devant le Tribunal du contentieux administratif. L'UNICEF lui a alors demandé de préciser s'il entendait mettre fin à l'accord de cessation de service, ce à quoi il a répondu :

J'ai accepté ma cessation de service selon les conditions de l'accord. Je n'ai plus de réserves et ceci met fin au différend qui m'oppose à l'UNICEF. Par conséquent, l'accord de cessation de service signé devrait être considéré comme contraignant par les deux parties et définitif.

En conséquence, le requérant n'est pas fondé à affirmer qu'il a signé l'accord de cessation de service sous la contrainte et le défendeur est d'avis que la demande de réparation adressée au Tribunal confine au frustratoire.

d. À titre subsidiaire, le défendeur soutient que le requérant n'a pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision qu'il conteste.

e. Il est manifeste que, dans sa requête, le requérant exprime son désaccord avec le non-renouvellement de son engagement à l'expiration de celui-ci le 10 septembre 2015 et que, bien qu'il ait déposé une demande de contrôle hiérarchique le 12 juillet 2015, celle-ci concernait la prétendue décision de supprimer son poste et a été jugée irrecevable par l'UNICEF puisqu'aucune décision de cet ordre n'avait été prise.

f. Le requérant indique à la section V de sa requête que la décision qu'il conteste a été prise le 28 août 2015, tandis qu'il soutient à la section VI avoir reçu la réponse à sa demande de contrôle hiérarchique le 26 août 2015, soit avant la prise de la décision actuellement contestée.

Moyen du requérant

19. Le requérant, dans ses observations et remarques relatives à la demande du défendeur, fait valoir les moyens suivants:

a. Il n'a rien à ajouter étant donné que les observations du défendeur ont trait à l'accord de cessation de service;

b. Aucune justification ou raison ne lui a été donnée pour la résiliation de son contrat à l'UNICEF;

c. On l'a contraint à signer l'accord de cessation de service pour l'empêcher de contester la décision de ne pas renouveler son contrat ;

d. L'accord de cessation de service qu'il a été forcé de signer ne saurait être considéré comme primant sur le Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, les Normes de conduite de la fonction publique internationale et les règles de procédure de l'UNICEF concernant les communications au bureau.

Examen

20. Le seul point de droit à examiner au stade actuel est la recevabilité de la requête. Le requérant y argue qu'il attaque la décision de résilier son engagement, qui a été prise le 28 août 2015. Il y formule également plusieurs allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir visant son supérieur hiérarchique et le représentant de l'UNICEF dans le pays.

21. Le requérant soutient qu'il a demandé le contrôle hiérarchique de la décision attaquée le 12 juillet 2015 et a reçu une réponse à cette demande le 26 août 2015.

Droit applicable

22. Le paragraphe a) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel prévoit que tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

23. Conformément au paragraphe c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, pour être recevable, la 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 pouvoir de réaliser le contrôle hiérarchique à l'UNICEF a été délégué par le Directeur général à la Directrice générale adjointe (Gestion).

24. Le paragraphe a) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel dispose que tout fonctionnaire peut attaquer devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies une décision administrative, que celle-ci ait été ou non modifiée à l'issue d'un contrôle hiérarchique, dans les quatre-vingt dix jours qui suivent la date à laquelle il a été informé de l'issue du contrôle hiérarchique ou, si elle est antérieure, celle de l'expiration du délai prévu au paragraphe d) de la disposition 11.2.

L'engagement du requérant a-t-il été résilié?

25. Il n'est pas contesté devant le Tribunal que, le 22 mai 2015, le requérant a été informé par son supérieur hiérarchique que la structure opérationnelle en place ne justifiait pas l'existence d'un poste de fonctionnaire chargé des opérations, poste qu'il occupait alors. Par la suite, le requérant a envoyé à certains collègues des courriels dans lesquels il alléguait être victime d'actes d'intimidation et de brimades de la part de son supérieur. Après ces courriels, le requérant s'est rendu à Djouba où, les 8 et 9 juin 2015, il a discuté de ses préoccupations et de ses griefs concernant M. Fisher avec d'autres fonctionnaires de l'UNICEF. Le 10 juin 2015, il a appris que son engagement serait prolongé de trois mois et qu'il serait réaffecté à Djouba, à la Section des finances.

26. Le 15 juin 2015, le requérant a reçu du représentant de l'UNICEF au Soudan du Sud une note l'informant, entre autres, de ce qui suit :

- a. S'il souhaitait donner une suite formelle aux allégations formulées contre son supérieur, il devrait prendre connaissance de la procédure exposée dans la directive CF/EXD/2012-007;
- b. Son contrat était arrivé à expiration et n'avait pas été résilié, contrairement à ce qu'il soutenait;
- c. Il devrait indiquer s'il entendait accepter le nouveau contrat de trois mois à la Section des finances à Djouba.

Il ressort clairement de ce qui précède que l'affaire concerne le non-renouvellement du contrat du requérant et non un licenciement, ce qui a des conséquences juridiques différentes.

Quand la décision attaquée a-t-elle été prise ?

27. Le contrat du requérant a expiré le 10 septembre 2015. Selon les éléments de preuve incontestés dont dispose le Tribunal, le requérant a signé le 29 août 2015 un accord de cessation de service. Bien qu'il affirme avoir signé ledit accord sous la contrainte, le requérant devait savoir, à partir de ce moment-là, que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà du 10 septembre 2015.

28. En l'espèce, le requérant n'a pas demandé dans les délais prescrits le contrôle hiérarchique de la décision de non-renouvellement de son contrat. Sa requête est donc irrecevable à cet égard.

Allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir formulées par le requérant contre son supérieur hiérarchique et le représentant de l'UNICEF dans le pays

29. Dans sa requête, le requérant formule plusieurs allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir visant son supérieur hiérarchique et le représentant de l'UNICEF dans le pays.

30. En ce qui concerne les allégations de brimades, de harcèlement et d'intimidation formulées contre son supérieur, le Tribunal fait observer que le requérant s'est plaint auprès du spécialiste des ressources humaines de l'UNICEF à Djouba les 23 et 25 mai 2015. Les 8 et 9 juin 2015, il a eu des entretiens à Djouba afin de discuter de ses préoccupations et ses griefs envers son supérieur. Le 15 juin 2015, il a été informé que, s'il souhaitait donner une suite formelle à ses allégations contre son supérieur, il devrait se familiariser avec la procédure établie dans la directive CF/EXD/2012-007.

31. Au paragraphe VII 2) de sa requête, le requérant affirme qu'il s'est adressé au Bureau de la déontologie à New York, qui lui a conseillé de demander un contrôle hiérarchique car les questions soulevées concernaient les méthodes de gestion de son supérieur. Il a effectivement soulevé ces questions dans sa demande de contrôle hiérarchique, datée du 12 juillet 2015. L'examen réalisé dans le cadre de celui-ci, en date du 25 août 2015, n'a pas porté sur les allégations de brimades, de harcèlement et d'intimidation, mais uniquement sur la question de savoir si le poste du requérant avait été supprimé.

32. Dans l'affaire *Nwuke* (2010-UNAT-099), le Tribunal d'appel des Nations Unies a dit ce qui suit :

44. M. Nwuke n'a pas strictement respecté la procédure prévue dans la circulaire ST/SGB/2008/5 pour présenter ses griefs, mais l'administration non plus. Celle-ci aurait pu, pour se conformer à la procédure exposée dans ladite circulaire, transmettre la demande aux autorités compétentes. Au lieu de cela, elle s'est contentée d'examiner les faits qu'elle considérait comme pertinents dans le cadre de son contrôle hiérarchique, pour ensuite conclure à l'absence de discrimination. Elle a malgré tout décidé que des mesures devaient être prises pour garantir l'intégrité du processus de sélection, y compris la composition du jury. Enfin, dans sa lettre du

3 août 2009, elle a informé M. Nwuke que, s'il n'était pas d'accord avec le résultat de l'évaluation, il pouvait attaquer la décision administrative.

45. Cette démarche montre clairement que, de l'avis de l'administration, les questions soulevées par M. Nwuke dans sa requête avaient fait l'objet d'une enquête aussi approfondie que le permettaient le temps disponible, les circonstances et l'effectif réduit de la Commission économique pour l'Afrique. En conséquence, M. Nwuke n'était tenu à aucune autre formalité car l'administration, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, avait déjà statué sur sa requête.

46. Dans ces conditions, il semble absurde et plutôt paradoxal de renvoyer M. Nwuke à la procédure définie dans la circulaire ST/SGB/2008/5. Pour l'essentiel, ce dernier s'est déjà conformé aux exigences qui y sont énoncées, et sa situation et ses griefs ont déjà été examinés et évalués par l'administration. Le Tribunal du contentieux administratif est donc compétent et doit procéder au contrôle judiciaire de la décision de l'administration, ainsi que des mesures qu'elle a prises ou de son inaction.

33. Dans l'affaire *Kadri* (2015-UNAT-512), le Tribunal d'appel a dit notamment ce qui suit :

28. Telle n'était cependant pas la seule question à trancher. M. Kadri avait formulé dans sa requête des allégations de harcèlement et de discrimination systématiques. [...]

29. Quoi qu'il en soit, le Tribunal du contentieux administratif a limité sa décision à la question de savoir si M. Kadri avait été obligé de signer l'accord de règlement sous la contrainte. Pour une raison ou pour une autre, le Tribunal a omis de statuer sur les allégations de harcèlement et de discrimination.

30. En vertu du droit de M. Kadri à la régularité de la procédure, sa requête aurait dû donner lieu à un procès équitable et à une décision dûment motivée. Nous estimons que, en négligeant de statuer sur l'ensemble de la requête de M. Kadri, le Tribunal du contentieux administratif a commis une violation du droit de ce dernier à la régularité de la procédure et une erreur de procédure propre à influencer sur l'issue de l'affaire. [...] Ce type d'erreur requiert que l'affaire soit renvoyée devant le Tribunal du contentieux administratif pour que la procédure soit menée à bien.

34. Dans sa demande de contrôle hiérarchique, le requérant déclarait ce qui suit :

Je suis retourné à Bor le 10 juin 2015, dernier jour de mon contrat. J'ai écrit aux Ressources humaines pour m'enquérir de l'état de mon contrat. Étant donné les questions soulevées, on m'a répondu que mon contrat serait renouvelé pour trois mois seulement et que je devrais être affecté à Djouba, à l'appui de la Section des finances, pour la durée de mon contrat. Des informations complémentaires figuraient sur la note émanant de Jonathan Veitch, représentant de l'UNICEF au Soudan du Sud, et jointe à la réponse.

J'ai perdu confiance dans l'administration de l'UNICEF au Soudan du Sud, car elle a pris le parti de Benjamin Samuel Fisher au lieu d'examiner mes griefs. Elle a décidé de me persécuter en ne renouvelant mon engagement que pour trois mois, sur les instructions de Benjamin Samuel Fisher, alors que, dans les lieux d'affectation en

état de crise, la durée minimale des contrats est de six mois. Dans ce bureau, tous les autres fonctionnaires ont obtenu un contrat d'un an.

35. Concernant l'allégation d'abus de pouvoir formulée contre le représentant de l'UNICEF dans le pays, le requérant affirme dans sa requête qu'il :

considère la note rédigée le 15 juin 2015 par Jonathan, représentant de l'UNICEF au Soudan du Sud, comme un abus de pouvoir qualifié et une entrave au respect des rapports organisationnels, méthodes et règles de procédure en vigueur à l'UNICEF, et ce, dans l'intérêt de Benjamin Samuel Fisher, son ami personnel.

36. Comme dans l'affaire *Nwuke*, en l'espèce, le requérant avait, dans sa demande de contrôle hiérarchique du 12 juillet 2015, déjà rempli les formalités requises dans la directive CF/EXD/2012-007 relativement à ses allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir contre son supérieur et le représentant de l'UNICEF dans le pays. Comme l'enseigne l'affaire *Kadri*, le requérant a droit à un procès équitable et à une décision dûment motivée dans le cadre de sa requête.

37. Conformément au paragraphe a) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel, le requérant devait déposer sa requête auprès du Tribunal du contentieux administratif au sujet de ces allégations dans les quatre-vingt dix jours suivant le 26 août 2015, soit le 24 novembre 2015 au plus tard.

38. Comme la présente requête a été soumise le 23 novembre 2015, le Tribunal est régulièrement saisi en ce qui concerne les allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir formulées contre le supérieur et le représentant de l'UNICEF dans le pays, et la requête est recevable à cet égard.

Jugement

39. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal conclut ce qui suit :

a. Le requérant n'a pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision de non-renouvellement de son contrat dans les délais applicables. La requête n'est pas recevable à cet égard.

b. Les allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir formulées par le requérant contre son supérieur hiérarchique et le représentant de l'UNICEF dans le pays sont recevables.

c. Le défendeur a jusqu'à la fermeture des bureaux le 13 janvier 2017 pour produire une réponse sur le fond aux allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir formulées par le requérant contre son supérieur.

(Signé)

Juge Alexander W. Hunter, Jr.

Ainsi ordonné le 6 janvier 2017

Enregistré au Greffe le 6 janvier 2017

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffier, Nairobi