



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2015/171
Jugement n° : UNDT/2017/014
Date : 8 mars 2017
Original : anglais

Devant : Le juge Alexander W. Hunter, Jr.

Greffe : Nairobi

Greffière : Abena Kwakye-Berko

KUAI

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Le requérant assure lui-même sa défense

Conseil du défendeur :

Miles Hastie, 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 devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies une requête par laquelle il contestait ce qu'il qualifiait de rupture de son engagement de durée déterminée.
2. Le 9 décembre 2015, le défendeur a déposé une demande d'irrecevabilité de la requête.
3. Le 6 janvier 2017, le Tribunal a rendu le jugement n° UNDT/2017/002, dans lequel il a statué que 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 étaient recevables. Il a par ailleurs dit que le défendeur avait jusqu'au 13 janvier 2017 pour déposer une réponse sur le fond aux allégations du requérant.
4. Le défendeur a déposé sa réponse le 11 janvier 2017.
5. Le 5 février 2017, le requérant a déposé une requête par laquelle il demandait de répliquer à la réponse du 11 janvier 2017. Le Tribunal ayant fait droit à cette requête, le requérant a déposé sa réplique le 16 février 2017.
6. Le Tribunal considère qu'aucune question de fait n'oppose les parties sur le fond et que seules des questions de droit sont à trancher en l'espèce. En conséquence, il a décidé, conformément au paragraphe 1 de l'article 16 de son règlement de procédure de preuve, qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience aux fins de l'établissement des faits.

Exposé des faits

7. Les faits récapitulés ci-dessous sont tirés des pièces de procédure et des moyens supplémentaires présentés par les parties.
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 administrative 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'avait 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 formulés;
- 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.

Argumentation du requérant

18. Les arguments du requérant concernant ses griefs relatifs aux allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir de la part de son supérieur hiérarchique et du représentant de pays de l'UNICEF se récapitulent comme suit :

- a. Les arguments présentés par le défendeur en réponse aux allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir ne sont pas « sincères »;
- b. La réponse du 11 janvier 2017 est le premier document que le requérant a reçu en réponse à ses allégations depuis le 23 mai 2015, date à laquelle il a saisi de la question la direction de l'UNICEF au Soudan du Sud;
- c. L'UNICEF n'a pas agi de bonne foi dans son traitement du cas de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir que le requérant lui avait signalé;

- d. Les faits de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir allégués par le requérant n'ont pas été pris en considération dans le cadre du contrôle hiérarchique;
- e. Le requérant n'a pas signalé le harcèlement dont il était objet à la direction de l'UNICEF au Soudan du Sud par l'intermédiaire du Bureau de la gestion des ressources humaines parce qu'il a été averti par le Chef de la Division des ressources humaines qu'il devait abandonner l'affaire et qu'il s'exposerait à certaines conséquences s'il maintenait de telles plaintes. Ces échanges ont eu lieu à l'occasion d'une série de réunions tenues entre le 8 et le 9 juin 2016;
- f. Le requérant a adressé sa plainte au Bureau de l'audit interne et des investigations mais ce dernier a décidé de ne pas y donner suite, se contentant de lui recommander de présenter une demande de contrôle hiérarchique concernant la décision de supprimer son poste;
- g. Le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique en juillet 2015, mais ses allégations de harcèlement n'ont pas été prises en considération dans le contrôle hiérarchique effectué en réponse à cette demande, lequel portait exclusivement sur la décision administrative de supprimer son poste;
- h. Le requérant a été injustement traité par l'UNICEF au Soudan du Sud parce qu'il a fait état des actes de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir dont il était l'objet;
- i. Le requérant a été contraint de signer un accord de cessation de service sans aucun avantage ou indemnité;
- j. Le requérant a droit à réparation au titre de la perte de sa situation professionnelle et du « préjudice que lui a causé » le représentant de l'UNICEF en le contraignant d'accepter un « licenciement par accord mutuel »;
- k. Le requérant prie le Tribunal d'envisager d'appliquer l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 de son statut pour sanctionner la mauvaise gestion par l'UNICEF au Soudan du Sud de la présente affaire de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir.

Argumentation du défendeur

- 19. Les arguments du défendeur sont récapitulés ci-dessous.
- 20. Le 23 mai 2015, le requérant a adressé à un spécialiste des ressources humaines un courriel dans lequel il exposait divers griefs.
- 21. Des réunions ont été tenues avec le requérant les 8 et 9 juin 2015, en présence notamment du Chef de la Division des ressources humaines, du Chef des opérations et du Directeur des opérations.
- 22. Le 11 juin 2015, après des tentatives faites pour parvenir à un règlement informel, le requérant a formulé de nouvelles allégations dans une « chronologie des faits » qu'il a communiquée au Bureau de l'audit interne et des investigations.
- 23. Les tentatives de règlement informel ont échoué.

24. Le 12 juillet 2015, date à laquelle il a présenté sa demande de contrôle hiérarchique, le requérant avait étoffé la « chronologie des faits » et amplifié plusieurs de ses allégations.

25. L'UNICEF considère que les plaintes formulées par le requérant ne constituent pas des allégations de brimades, de harcèlement, d'intimidation et d'abus de pouvoir.

26. L'UNICEF et le requérant ont finalement conclu un accord de règlement. Le requérant a ensuite indiqué, dans une communication, qu'il avait des réserves à l'égard de cet accord, mais il a fini par confirmer qu'il se considérerait lié par celui-ci.

27. Aux termes de l'accord de cessation de service, le requérant s'est engagé à ne pas attaquer la décision de ne pas renouveler son engagement ou tout autre décision connexe. Il était convenu que l'accord réglerait définitivement les plaintes formulées par le requérant et qu'il assurerait son départ de l'UNICEF à l'amiable.

28. Le requérant n'a donné aucune indication, ni dans l'accord ni ultérieurement à celui-ci, selon laquelle il escomptait néanmoins que l'UNICEF lui apporte réparation au titre d'actes de harcèlement ou d'abus de pouvoir allégués par ailleurs. L'accord exclut : i) toute réintroduction des différentes plaintes formulées par le requérant au sujet de décisions concernant sa performance professionnelle et, le cas échéant, sa cessation de service; ou ii) toute indemnisation supplémentaire au titre de sa cessation de service.

29. Le requérant n'invoque aucune violation des dispositions de la directive administrative CF/EXD/2012-007. Il a utilisé à la fois une procédure informelle et un mécanisme formel de règlement. Des tierces parties neutres ont participé à la procédure informelle de règlement et l'UNICEF s'est ensuite livré à un débat serein et respectueux. Le Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF a débattu de la question avec le requérant en toute indépendance, pour conclure qu'un examen complet n'était pas justifié et que les allégations de conduite prohibée n'étaient pas fondées. Il a proposé une autre voie de recours, qui a été suivie.

30. Un nouvel examen des allégations est inutile dans la mesure où la décision de ne pas poursuivre l'enquête était raisonnable.

31. La seule question que doit valablement trancher le Tribunal est celle de savoir si la décision concernant la conduite prohibée alléguée était entachée d'un défaut de procédure, indûment motivée ou manifestation irrationnelle.

32. Aucun défaut de procédure n'est allégué. Rien n'indique que la décision ait été indûment motivée. En ce qui concerne la rationalité de la décision, aucun acte de nature à importuner, choquer, blesser, avilir, intimider, rabaisser, humilier ou gêner autrui ou à susciter au lieu de travail un climat d'intimidation, d'hostilité ou de vexation, ou qui reflète l'utilisation abusive d'une position d'influence, de pouvoir ou d'autorité pour influencer sur les droits d'autrui ou pour susciter au lieu de travail un climat d'hostilité ou de vexation, n'a été dénoncé. Il apparaît en réalité que les plaintes du requérant sont des allégations (infondées) concernant d'une part le non-respect des procédures de passation des marchés de l'UNICEF et, d'autre part, le style de gestion.

33. La seule réparation que semble demander le requérant est une indemnité de licenciement liée à sa cessation de service. Ce remède n'est pas envisageable étant

donné qu'il n'y a pas eu de licenciement. La demande n'est pas recevable parce que la cessation de service par accord écrit n'a pas fait l'objet d'un contrôle hiérarchique. L'accord de cessation de service qui a été signé exclut toute contestation juridique ultérieure et aucun préjudice spécifique n'a été allégué ou établi.

34. Mis à part les pertes résultant de la cessation de service, aucun préjudice confirmé par des faits n'a été allégué. L'indemnisation est exclue aux termes de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal.

Examen

35. L'article 2 du Statut du Tribunal est ainsi libellé :

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;

b) Contester une décision administrative portant mesure disciplinaire;

c) Faire exécuter un accord résultant d'une médiation en application du paragraphe 2 de l'article 8 du présent Statut.

36. L'article 2 du Statut ne confère pas au Tribunal compétence pour connaître des plaintes pour harcèlement. Néanmoins, aux fins d'établir si des décisions administratives contestées étaient indûment motivées, le Tribunal a compétence pour examiner des allégations de harcèlement. Il ne s'agit pas là d'engager *de novo* une investigation concernant une plainte pour harcèlement. Tel n'est pas le rôle du Tribunal; sa tâche est d'établir si les allégations en question ont fait l'objet d'une investigation en bonne et due forme¹.

37. La question juridique à examiner en l'espèce est celle de savoir si 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 ont fait l'objet d'une investigation appropriée.

38. La procédure à suivre pour mener des enquêtes sur des allégations de harcèlement et d'abus d'autorité de la part de membres du personnel de l'UNICEF est définie dans la directive administrative CF/EXD/2012-007. Le requérant n'a produit aucun élément établissant que cette procédure n'a pas été suivie en l'espèce.

39. Selon les éléments de preuve incontestés dont le Tribunal a pris connaissance, le Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF a débattu de la question avec le requérant en toute indépendance, pour conclure qu'un examen

¹ Messinger 2011 UNAT-123.

complet n'était pas justifié et que les allégations de conduite prohibée n'étaient pas fondées. Le Bureau a proposé une autre voie de recours, que le requérant a suivie.

40. Le Tribunal relève en outre que le requérant et l'UNICEF ont ensuite conclu un accord de règlement par lequel le requérant a accepté de retirer l'ensemble de ses plaintes liées à sa cessation de service. Le requérant allègue à présent qu'il a été contraint de signer cet accord. Il n'a cependant produit aucune preuve de cette prétendue contrainte. Le défendeur a en revanche produit, dans les annexes R3 et R4 de sa réponse, une série de courriels échangés entre le requérant et la direction de l'UNICEF dans lesquels le requérant expose ses griefs, les tentatives qu'il a faites pour régler le différend de façon informelle conformément à la directive administrative CF/EXD/2012-007, sa renonciation à toute réclamation et son souhait d'être lié par les termes de l'accord de cessation de service.

Jugement

41. Ayant établi que 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 ont été dûment prises en considération, le Tribunal rejette la requête dans son intégralité.

(Signé)

Juge Alexander W. Hunter, Jr.

Ainsi ordonné le 8 mars 2017

Enregistré au Greffe le 8 mars 2017

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, Greffière, Nairobi