

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
DES NATIONS UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2015/063

Jugement n° UNDT/2018/052

Date : 25 avril 2018

Français

Original : anglais

Devant : M^{me} Ebrahim-Carstens

Greffe : New York

Greffier : Morten Albert Michelsen

NADEAU

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil des requérantes :

Néant

Conseil du défendeur :

Alan Gutman, Section du droit administratif, Bureau de la gestion des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le 23 novembre 2015, le requérant a introduit une requête au motif que le Secrétaire général n'avait pas pris les mesures prescrites par la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir) comme suite à sa plainte du 18 février 2015.

2. À titre de réparation, le requérant prie le Tribunal d'ordonner au défendeur : a) d'ouvrir une enquête officielle pour la plainte ; b) de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour donner plein effet à son « droit d'être traité avec dignité et respect et de travailler dans un milieu exempt de toute discrimination, de tout harcèlement et de tout mauvais traitement », conformément à la section 2.1 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) ; c) de faire le nécessaire pour qu'il soit traité en conséquence ou, à défaut, de le muter à un autre poste ; d) de lui accorder une indemnité correspondant à deux ans de traitement de base net pour n'avoir pris aucune mesure à l'encontre de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne de l'époque, ainsi que 50 000 dollars des États-Unis pour le stress et les souffrances causés.

3. Dans sa réponse, le défendeur soutient que la requête n'est pas recevable pour plusieurs raisons et qu'elle est sans objet.

Faits

4. Les faits de la cause, dont les éléments essentiels ne sont pas contestés par le défendeur, sont résumés dans la requête comme suit [original en français] :

... Le 18 février 2015, le requérant dépose une plainte contre [nom caviardé, Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne de l'époque] au moment des faits reprochés [référence à l'annexe omise]. [La Secrétaire générale adjointe] a été nommée par l'Assemblée générale en application de la résolution 48/218B pour un mandat de cinq ans non renouvelable ; celui-ci prend fin le 13 septembre 2015.

... La plainte est déposée conformément à la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir) et envoyée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, [nom

caviardé], et une copie est adressée à la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines, [nom caviardé].

... N'ayant pas reçu de réponse du Secrétaire général, le requérant fait un suivi de son dossier le 20 février 2015 en renvoyant sa plainte par courrier électronique. Une copie de la plainte est transmise à [la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines] [référence à l'annexe omise].

... N'ayant pas reçu de réponse du Secrétaire général, le requérant fait un suivi de son dossier le 2 mars 2015 en renvoyant de nouveau sa plainte par courrier électronique. Une copie de la plainte est transmise à [la Sous-Secrétaire générale] [référence à l'annexe omise].

... Le 2 mars 2015, [la Sous-Secrétaire générale] a ouvert le courriel du requérant [référence à l'annexe omise]. Ce dernier n'a reçu de [la Sous-Secrétaire générale], à la date du dépôt de la présente requête, aucune pièce de correspondance concernant son dossier.

... N'ayant pas reçu de réponse du Secrétaire général, le requérant fait un suivi de son dossier le 17 mars 2015 en renvoyant une nouvelle fois sa plainte par courrier électronique. Une copie de la plainte est transmise à [la Sous-Secrétaire générale].

... Le 27 mars 2015, le requérant reçoit un accusé de réception de « SGCentral » [original en anglais] : « Cher [nom du requérant], Par la présente, le Cabinet du Secrétaire général accuse réception de votre courrier. » L'accusé de réception est signé par [nom caviardé], [Spécialiste de la gestion de l'information] au Cabinet du Secrétaire général [référence à l'annexe omise].

... Le 8 mai 2015, le requérant est informé par le Directeur du Bureau de la Secrétaire générale adjointe à la gestion, [nom caviardé], que le Département de la gestion a été prié d'étudier la plainte. Le Directeur écrit ce qui suit [original en anglais] : « Le Bureau vous informe par le présent courriel que le Cabinet du Secrétaire général l'a prié d'étudier le dossier » [le Tribunal observe que le Directeur précisait ensuite : « Nous reviendrons vers vous en temps voulu »]. La plainte du requérant est jointe au courriel du Directeur [référence à l'annexe omise].

... N'ayant toujours pas reçu de réponse à sa plainte de la part du Secrétaire général, le requérant fait une demande de contrôle hiérarchique le 19 août 2015 [référence à l'annexe omise].

... Le 21 août 2015, [le Directeur] écrit au requérant [original en anglais] : « Cher [nom du requérant], Nous vous confirmons par le présent courriel que les faits que vous avez signalés sont actuellement examinés à la lumière de la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Nous vous assurons que votre plainte est prise au sérieux et que les mesures nécessaires seront prises en temps voulu ». [référence à l'annexe omise]

... Le 28 août 2015, le requérant accuse réception du courriel [du Directeur] [référence à l'annexe omise]. Il ajoute que [la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne] continue de ne prendre aucune mesure pour améliorer le climat de travail et il envoie [au Directeur] un article paru dans *Foreign Policy* [référence à l'annexe omise].

... Le 28 août 2015, le Groupe du contrôle hiérarchique informe le requérant de la réponse à sa demande de contrôle hiérarchique. Il conclut que sa demande n'était pas recevable [référence à l'annexe omise].

... Le 14 septembre 2015, le Chef du Bureau de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne informe le personnel du Bureau des services de contrôle interne (« BSCI ») que [nom caviardé] a été désigné pour assurer la direction intérimaire du Bureau

à compter du 14 septembre 2015. Le courriel [du Chef du Bureau] contient une note de [nom caviardé, la Chef de cabinet du Secrétaire général] adressée à [nom caviardé, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne] et datée du 4 septembre 2015 [référence à l'annexe omise]. Pour les fins du dossier, [nom caviardé] est la Chef de cabinet du Secrétaire général.

... Le 28 septembre 2015, le requérant écrit au Sous-Secrétaire général aux services de contrôle interne, [nom caviardé], alors responsable intérimaire du Bureau. Il lui demande des précisions à propos de l'emploi de [nom caviardé, M. M.D.] et sur les mesures qu'il entend prendre pour améliorer le climat de travail au bureau de New York de la [Division des investigations] du BSCI [référence à l'annexe omise].

... Pour les fins du dossier, on doit noter que les renseignements ci-après ont été communiqués au sujet de l'emploi de [M. M.D.] :

a. Le 9 avril 2014, [M. M.D.] indique qu'il sera absent pour une durée de six mois [référence à l'annexe omise].

b. Le 10 avril 2014, le Directeur de la Division [des investigations] [nom caviardé, M. M.S.], informe le personnel de sa division que [M. M.D.] a été affecté à la Division des achats pour une durée initiale de six mois ; l'affectation prend effet le 10 avril 2014 [référence à l'annexe omise].

c. Le 27 février 2015, le requérant s'enquiert auprès de [la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne] de l'état de l'affectation de [M. M.D.], celui-ci ayant annoncé son retour ; [la Secrétaire générale adjointe] a répondu [original en anglais] : « Je serais curieuse de savoir pourquoi il annonce son retour alors que cela n'arrivera pas ». [référence à l'annexe omise]

d. Le 10 avril 2015, [la Secrétaire générale adjointe] envoie un courriel laconique [original en anglais] au personnel du bureau de New York de la [Division des investigations] : « Pour votre information, j'ai appris aujourd'hui que [M. M.D.] avait décidé de rester affecté à la Division des achats » [référence à l'annexe omise]. Toutefois, [la Secrétaire générale adjointe] ne donne aucun détail au sujet de cette affectation.

e. À la date de dépôt de la présente requête, la haute direction n'a offert aucun détail sur la nature de l'affectation, ni même sur le lieu de travail de [M. M.D.] ; il y a d'ailleurs des rumeurs persistantes selon lesquelles [M. M.D.] n'aurait pas de bureau à la Division des achats et qu'il indiquerait à des tiers qu'il travaille à un « projet spécial ». Encore une fois, il n'y a aucun détail sur ce « projet spécial », ses objectifs et son échéancier.

... Le 28 septembre 2015, [le Chef par intérim du BSCI de l'époque] ouvre le courriel du requérant [référence à l'annexe omise].

... N'ayant pas reçu de réponse de la part [du Chef par intérim du BSCI], le requérant fait un suivi le 5 octobre 2015 ; il réexpédie son courriel du 28 septembre 2015 et insiste sur le fait que les préoccupations non résolues mentionnées dans son courriel précédent ont un effet sur sa santé [référence à l'annexe].

... Le 5 octobre 2015, [le Chef par intérim du BSCI] ouvre le courriel du requérant [référence à l'annexe omise].

... Le 6 octobre, le requérant écrit [au Directeur] pour lui rappeler que rien n'a encore été fait pour remédier aux préoccupations exprimées dans sa plainte contre [la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne] [référence à l'annexe omise].

... Le 6 octobre 2015, nonobstant le délai prévu à la section 5.17 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), [le Directeur] écrit au requérant [original en anglais] : « Dûment noté. Comme indiqué précédemment, votre plainte est prise au sérieux. Toutefois, comme vous pouvez l'imaginer, le règlement de dossiers tels que le vôtre dans une administration aussi vaste que la nôtre est loin d'être une tâche aisée. » [Le Directeur] propose une rencontre avec le requérant pour discuter du dossier [référence à l'annexe omise].

... Le 8 octobre 2015, le requérant rencontre [le Directeur] pour discuter de sa plainte, mais le dossier n'est pas réglé et aucune action n'est été envisagée.

... Le 9 octobre 2015, [le Chef par intérim du BSCI] informe le personnel du BSCI que [M. M.S.] est en congé de longue durée à compter du 8 octobre 2015 et que la direction de la Division [des investigations] sera assumée de façon intérimaire par le Directeur adjoint, [nom caviardé], jusqu'à avis contraire.

... Le 12 octobre 2015, le requérant écrit [au Directeur] pour l'informer que la situation continue de se détériorer au bureau de New York de la Division [des investigations] et pour exprimer son désir de discuter des solutions qui s'offrent à lui [référence à l'annexe omise].

... [Paragraphes caviardés aux fins de la protection de la vie privée].

... Le 16 octobre 2015, le requérant rencontre [le Directeur] pour discuter de sa plainte, mais le dossier n'est pas résolu.

... [Le Chef par intérim du BSCI de l'époque] écrit au requérant [original en anglais] :

« Veuillez me communiquer des propositions concrètes quant aux mesures qui doivent être prises pour améliorer le climat de travail. Veuillez également discuter de ces propositions avec vos supérieurs afin qu'ils puissent me faire part de leurs recommandations. Je vous demande cela parce que votre note ne contient aucune mesure concrète à laquelle je pourrais donner suite pour l'instant. »

Le requérant fait observer que les préoccupations soulevées dans son courriel en date du 28 septembre 2015 ne sont nullement mentionnées par [nom caviardé], quand bien même celui-ci assume la direction intérimaire du BSCI, n'a du requérant [référence à l'annexe omise].

... Le 20 octobre 2015, le requérant informe son supérieur hiérarchique, [nom caviardé, M. D.W.], Directeur adjoint par intérim, qu'il est en congé de maladie jusqu'au 16 novembre 2015 et ce, à compter du 15 octobre 2015 [référence à l'annexe omise].

... Le 2 novembre 2015, le requérant répond à la demande de suggestions du [Chef par intérim du BSCI] (datée du 16 octobre 2015, [référence à l'annexe omise]). Il envoie une copie de sa réponse à [M. D.W. et M. M.S.] qui sont, respectivement, ses premier et second notateurs. Il transmet [au Chef par intérim du BSCI] trois rapports (établis par [noms caviardés] pour étayer les commentaires contenus dans son courriel [référence à l'annexe omise]).

... Le 2 novembre 2015, [le Chef par intérim du BSCI] ouvre le courriel du requérant daté du 2 novembre 2015 [référence aux annexes omise].

... Le 18 novembre 2015, le requérant informe son supérieur hiérarchique, [M. D.W.], qu'il a rencontré son médecin et que son congé de maladie est prolongé jusqu'au 21 décembre 2015 [référence à l'annexe omise].

... Le 19 novembre 2015, le Directeur adjoint de la Division [des services médicaux], [nom caviardé], certifie le congé maladie du requérant du 15 octobre au 21 décembre 2015 [référence à l'annexe omise].

... À la date de dépôt de la présente requête, le Secrétaire général n'a ni accepté ni rejeté la plainte contre [la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne de l'époque].

... Enfin, ni le Secrétaire général ni [le Chef par intérim du BSCI de l'époque] n'ont pris de mesures pour améliorer le climat de travail au bureau de New York de la Division [des investigations].

Rappel de la procédure

5. Le 23 novembre 2015, le requérant a déposé sa requête, rédigée en français et contenant plus de 550 pages d'annexes, pour la plupart en anglais.

6. Par courrier électronique daté du 24 novembre 2015 et rédigé en anglais, le Greffe de New York du Tribunal du contentieux administratif (« Greffe ») a informé le requérant qu'il avait téléchargé deux fois l'annexe 12 de sa requête et pas l'annexe 13. Il lui a demandé de télécharger le document manquant sur le portail de dépôt électronique (eFiling) du Tribunal.

7. Par courrier électronique daté du 25 novembre 2015, le requérant a répondu au Greffe, se disant surpris de recevoir de la correspondance en anglais alors qu'il avait présenté sa requête en français. Il a demandé à recevoir toute correspondance future du Greffe en français et a téléchargé l'annexe manquante sur le portail du Tribunal le même jour.

8. Le 25 novembre 2015, une fois l'annexe manquante téléchargée et la requête ainsi complétée, le Greffe a transmis copie de cette dernière au défendeur et lui a demandé de présenter sa réponse dans les 30 jours calendaires, conformément aux articles 8.4 et 10 du Règlement de procédure du Tribunal.

9. Le 28 décembre 2015, le défendeur a déposé sa réponse.

10. Le 4 janvier 2016, le requérant a déposé une motion, en français, demandant que la réponse du défendeur soit radiée, au motif qu'elle avait été rédigée en anglais et non en français. Il a également demandé l'autorisation de produire des éléments de preuve supplémentaires et fait savoir qu'il serait indisponible du 14 janvier au 11 février 2016.

11. Le 12 janvier 2016, le défendeur a répondu à la motion, en anglais, demandant que le Tribunal rejette cette dernière dans son intégralité.

12. Le 13 janvier 2016, le requérant a présenté des observations, en français, concernant la réponse du défendeur à sa motion.

13. Par courrier électronique daté du 14 janvier 2016, rédigé en anglais, le Greffe a informé les parties que, sur ordre de la juge soussignée, toutes les écritures déposées en l'espèce seraient traduites de l'anglais vers le français et vice-versa. Les parties ont reçu l'instruction de ne plus présenter aucun document sans l'autorisation du Tribunal.

14. Par l'ordonnance n° 45 (NY/2016) du 22 février 2016, le Tribunal a enjoint aux parties de participer à une conférence de mise en état le 2 mars 2016 afin d'examiner, entre autres, la motion déposée par le requérant le 4 janvier 2016, par laquelle ce dernier lui avait demandé : de radier la réponse du défendeur et d'ordonner à ce dernier de la présenter en français ; de lui ordonner également d'inclure une « certification » dans sa réponse ; d'ordonner au Greffe d'employer le français dans toutes ses communications avec les parties de l'espèce ; de déclarer que le français était la langue de procédure de l'affaire no UNDT/NY/2015/063 ; d'accepter la production d'éléments de preuve supplémentaires.

15. À la conférence de mise en état, le 2 mars 2016, le requérant se représentait lui-même, tandis que le défendeur était représenté par M. Alan Gutman. Le Tribunal a demandé, entre autres, si un autre mode de règlement du litige était envisageable. Les deux parties ont déclaré ne pas exclure la possibilité de régler l'affaire de façon non formelle et ont convenu de suspendre la procédure pendant quatre semaines, après lesquelles elles feraient savoir au Tribunal si elles acceptaient d'entamer une procédure de médiation. Les délibérations de la conférence de mise en état se sont intégralement tenues en anglais.

16. Par l'ordonnance n° 64 (NY/2016) du 2 mars 2016, le Tribunal a suspendu la procédure pendant quatre semaines et enjoint aux parties de déposer une déclaration conjointe le 30 mars 2016 au plus tard pour lui faire savoir si elles avaient l'intention

de demander l'assistance du Bureau des services d'ombudsman et de médiation pour régler le litige.

17. Par une requête conjointe du 30 mars 2016, les parties ont informé le Tribunal qu'elles n'étaient pas parvenues à s'accorder pour régler le différend de façon non formelle avec l'aide du Bureau des services d'ombudsman et de médiation. Elles lui ont en outre fait savoir que le requérant préférait renvoyer le différend devant le Bureau des services d'ombudsman et de médiation et conclure un accord à l'amiable, mais que ce n'était pas le cas du défendeur.

18. Par l'ordonnance n° 26 (NY/2017) du 13 février 2017, le Tribunal a demandé aux parties d'assister à une conférence de mise en état pour discuter de la suite de la procédure, y compris pour déterminer s'il pouvait trancher la question de la recevabilité à titre préliminaire sur la base des pièces dont il était saisi.

19. À la conférence de mise en état, tenue le 23 février 2017, le requérant se représentait lui-même, tandis que le défendeur était représenté par M. Alan Gutman. À la demande du Tribunal, le requérant a confirmé que, comme le soutenait le défendeur, il avait changé de supérieur hiérarchique. Le Conseil du défendeur a de nouveau soutenu que la réparation demandée par le requérant en l'espèce lui avait dès lors été intégralement accordée, ce à quoi le requérant a répondu qu'il restait encore à régler certaines questions. Estimant qu'un règlement à l'amiable semblait possible, le Tribunal a invité les parties à s'orienter dans cette voie, qui serait la meilleure solution pour tout le monde. Les deux parties sont convenues qu'à défaut d'un règlement à l'amiable, la question de la recevabilité pouvait être tranchée à titre préliminaire sur la base des éléments du dossier. Il était dès lors prématuré de choisir la langue dans laquelle se tiendrait une éventuelle audience sur le fond, le requérant ayant réclamé que ce soit le français.

20. Par l'ordonnance n° 39 (NY/2017) du 29 février 2017, le Tribunal a suspendu la procédure jusqu'au 11 avril 2017 pour que les parties puissent tenter de régler le différend de façon non formelle, soit *inter partes*, soit à la faveur des services de médiation de l'ombudsman.

21. Le 11 avril 2017, le requérant a déposé des écritures (en français, à laquelle il a joint une traduction anglaise non officielle) dans lesquelles il faisait notamment part de sa volonté de chercher à régler l'affaire à l'amiable. Le même jour, le défendeur a déposé des écritures, dans lesquelles il a déclaré ce qui suit :

... Les parties se sont entretenues afin de répondre aux préoccupations du requérant concernant son milieu de travail. Cependant, de l'avis du défendeur, ces discussions ne tenaient pas lieu de négociations en vue d'un règlement.

... Le défendeur s'oppose à une nouvelle suspension de la procédure et demande que le litige passe en jugement.

22. Par l'ordonnance n° 103 (NY/2017) du 6 juin 2017, compte tenu du refus du défendeur de suspendre une nouvelle fois la procédure et de l'accord conclu entre les parties à la conférence de mise en état du 23 février 2017 en faveur d'un règlement de la question de la recevabilité à titre préliminaire sur la base des pièces du dossier, le Tribunal a ordonné au requérant de présenter le 6 juillet 2017 au plus tard ses arguments au sujet de la recevabilité de la requête, en réponse à ceux du défendeur.

23. Par l'ordonnance no 136 (NY/2017) du 20 juillet 2017, le Tribunal a ordonné ce qui suit :

... Le requérant a jusqu'au jeudi 27 juillet 2017 à 17 heures pour déposer ses arguments sur la recevabilité en réponse à ceux du défendeur. Si aucune réponse n'est déposée, le Tribunal tranchera la question de la recevabilité sur la base des pièces dont il est saisi.

24. Le 27 juillet 2017, le requérant a fait savoir au Greffe par un message électronique qu'il ne souhaitait pas répondre aux arguments du défendeur relatifs à la recevabilité de la requête.

Examen

25. Dans sa réponse, le défendeur soutient que la requête n'est pas recevable pour les motifs suivants :

- a. Dans la plainte à l'origine de la requête, le requérant ne fait état d'aucune conduite prohibée au sens de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Aucun recours ne peut donc être formé en vertu de la section 5.20 de ladite circulaire contre la procédure qui en a découlé.
- b. Les points soulevés dans la requête ne concernent pas des décisions administratives ;
- c. Les diverses allégations avancées dans la requête n'ont fait l'objet d'aucune demande de contrôle hiérarchique ;

d. La requête a notamment pour objet de revenir sur des points qui ont déjà été jugés irrecevables.

La décision contestée est-elle une décision administrative susceptible de recours ?

26. L'article 2.1 du Statut du Tribunal du contentieux administratif prévoit ce qui suit :

Article 2

1. Le Tribunal du contentieux administratif 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 ;

27. Comme l'a rappelé le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Harb* 2016-UNAT-643

(par. 26 et 27), la décision administrative susceptible de recours se définit

essentiellement par les éléments suivants :

... Dans l'affaire *Andati-Amwayi*, qui fait autorité, le Tribunal d'appel a considéré que ce qui constituait une décision administrative susceptible de recours dépendait de la nature de la décision, du cadre juridique dans lequel elle s'inscrivait et de ses conséquences.

... [...] La décision doit avoir des conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du fonctionnaire ; elle doit avoir une incidence directe sur ses conditions d'emploi ou son contrat de travail.

28. Dans l'arrêt *Reid* 2014-UNAT-419, le Tribunal d'appel a rappelé que, pour être recevable, la requête devait viser une décision particulière ayant eu des conséquences directes et négatives pour les droits contractuels du requérant [voir également les arrêts *Planas* (2010-UNAT-049), *Crichlow* (2010-UNAT-035) et *Appellant* (2011-UNAT-143)]. Cependant, le Tribunal du contentieux administratif peut, de son propre chef, définir et caractériser les décisions administratives et points contestés, comme l'a conclu le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Monarawila* (2016-UNAT-694), par. 32 [voir également l'arrêt *Collas* (UNAT-2014-473)].

... Il arrive fréquemment que le juge [du Tribunal du contentieux administratif] soit amené à établir l'existence d'une décision contestée, explicite ou implicite, dont il détermine la date. Pour ce faire, il lui faut interpréter et comprendre correctement la requête et la réponse présentées par les parties. Par conséquent, le juge détient le pouvoir inhérent

de caractériser et de circonscrire la décision administrative contestée, ainsi que de déterminer les points qui sont effectivement contestés et qui peuvent donc faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Dans le cas d'une décision administrative implicite, le [Tribunal du contentieux administratif] doit déterminer la date à laquelle le fonctionnaire a été informé ou aurait raisonnablement dû être informé de la décision contestée, en se fondant pour ce faire sur les éléments objectifs établis avec précision par les deux parties.

29. Il va de soi que ne pas prendre de décision peut aussi constituer une décision, laquelle est alors implicite [arrêt *Schook* (2010-UNAT-013) ; voir également, par exemple, les arrêts *Tabari* (2010-UNAT-030) et *Fedorchenko* (2015-UNAT-499)]. À cet égard, au paragraphe 36 de l'arrêt *Terragnolo* (2015-UNAT-566), le Tribunal d'appel a déclaré ce qui suit :

... Le Tribunal d'appel conclut que la détermination de la date à laquelle a été prise une décision administrative repose sur des éléments objectifs susceptibles d'être eux-mêmes déterminés avec précision par les deux parties (Administration et membre du personnel (arrêt *Rabee* (2013-UNAT-296, par. 19, citant l'arrêt *Rosana* (2012-UNAT-273) par. 25)). Comme l'a jugé le Tribunal du contentieux, il n'était pas raisonnable pour l'appelant de partir du principe qu'une décision aurait dû être prise dans les quatorze jours suivants le dépôt de sa demande d'enquête, d'autant qu'il n'avait subi aucun préjudice pendant cette période. Le fonctionnaire ne peut déterminer unilatéralement la date de la décision administrative qu'il entend contester [arrêt *Rabee* (2013-UNAT-296)]. C'est pourtant ce que l'appelant cherche à faire. Par conséquent, le Tribunal d'appel juge que le Tribunal du contentieux a eu raison de conclure qu'aucune décision administrative implicite n'était susceptible de recours au moment où l'appelant avait fait sa demande de contrôle judiciaire et que cette dernière était donc irrecevable.

30. En l'espèce, la décision contestée visée par la requête est le « [d]éfaut d'agir conformément aux dispositions de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) ». Le requérant avance que « en l'espèce, ... le Secrétaire général a l'obligation légale d'apprécier une plainte déposée conformément à la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et, à la date de présentation de la présente requête, il ne s'est pas acquitté de cette obligation ».

31. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la décision administrative contestée s'entend du défaut/de l'omission, de la part de l'Administration, d'étudier la plainte du requérant datée du 18 février et d'informer ce dernier de la suite qu'elle y donnerait.

32. On pourrait toutefois faire valoir que cette définition ne correspond pas tout à fait à la façon dont le requérant a formulé sa demande de réparations, dans laquelle il prie entre autres le Tribunal d'ordonner au défendeur d'ouvrir une enquête sur la base de sa plainte, et non simplement d'examiner celle-ci. Cependant, avant d'envisager

l'ouverture de pareille enquête, l'Administration doit nécessairement déterminer si celle-ci est fondée. Voir, par exemple, les arrêts *Hastings* (2011-UNAT-109) et *Malmström* (2013-UNAT-357) [réaffirmé dans l'arrêt *Kulawat* (2014-UNAT-428)], dans lesquels le Tribunal d'appel a conclu que, indépendamment de la question de savoir si leur plainte devait être accueillie, les fonctionnaires concernés avaient droit à ce que celle-ci soit au moins examinée par l'Administration.

33. S'agissant des faits, le défendeur ne conteste pas que l'Administration n'a pas examiné ni étudié la plainte du requérant. Il n'a produit d'ailleurs aucun élément de preuve réfutant cette allégation. En réalité, il soutient que l'Administration n'a pas obligation de le faire, au motif que la plainte n'est pas une plainte officielle visant une conduite prohibée au sens de la section 5 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et que la suite qui y a été donnée n'est donc pas susceptible de recours au titre de la section 5.20 de ladite circulaire. D'après lui, il ressort clairement de la section 3.2 que le fait, pour un supérieur hiérarchique, de ne pas prendre de mesures propres à cultiver un climat d'entente ne constitue pas en soi une « conduite prohibée », mais qu'un tel manquement doit être constaté dans le rapport d'appréciation et est passible de sanction administrative ou disciplinaire. Le défendeur ajoute que des procédures formelles et non formelles sont prévues à la section 5 de la circulaire pour régler tout différend relatif à une « conduite prohibée ». Cette section n'apporte de remède qu'aux « conduites prohibées », comme le prouve d'ailleurs l'emploi de ce terme dans ladite section [note de bas de page omise]. Il n'est indiqué nulle part dans la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), que ce soit à la section 5 ou ailleurs, que le fait, pour un supérieur hiérarchique, de ne pas prendre de mesures propres à cultiver un climat d'entente constitue une « conduite prohibée », ni que pareil manquement peut faire l'objet d'une plainte pour conduite prohibée au titre de la section 5 de la circulaire [note de bas de page omise].

34. Cependant, le Tribunal fait observer que la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), au titre de laquelle, selon le Directeur, la plainte serait examinée (voir la communication au requérant du 21 août 2015) et qui, de l'avis du Groupe du contrôle

hiérarchique, était la disposition applicable à l'examen de la plainte, à laquelle la suite voulue serait donnée en temps utile (voir la lettre du Groupe du contrôle hiérarchique datée du 28 août 2018), prévoit ce qui suit :

... Les cadres et supérieurs hiérarchiques prendront toutes mesures propres à cultiver un climat d'entente exempt d'intimidation, d'hostilité, de vexation et de toute forme de conduite prohibée. Ils donneront l'exemple par leur comportement irréprochable. Les cadres et supérieurs hiérarchiques veilleront à ce que toute plainte pour conduite prohibée soit traitée en toute diligence, équité et impartialité. Tout manquement aux obligations découlant de la présente circulaire pourra être considéré comme une faute professionnelle qui, si elle est établie, sera constatée dans le rapport d'appréciation annuel de l'intéressé et passible de sanction administrative ou disciplinaire, s'il y a lieu.

35. En l'espèce, il est établi que le requérant a déposé une plainte relative au climat de travail de son Département, à laquelle il n'a jamais reçu de réponse. Or, au vu des faits et des éléments du dossier, il apparaît clairement qu'on s'était expressément engagé à lui répondre.

a. Le 8 mai 2015, le Directeur a informé le requérant que « le Cabinet du Secrétaire général avait prié le Bureau de la Secrétaire générale adjointe à la gestion d'étudier le dossier » et qu'on « reviendr[ait] vers [lui] en temps voulu » ;

b. Le 21 août 2015, le Directeur a écrit ce qui suit au requérant : « Nous vous confirmons par le présent courriel que les faits que vous avez signalés sont actuellement examinés à la lumière de la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Nous vous assurons que votre plainte est prise au sérieux et que les mesures nécessaires seront prises en temps voulu ».

c. Le 6 octobre 2015, le Directeur a répété que la plainte du requérant était « prise au sérieux », tout en précisant que « le règlement de dossiers tels que [celui du requérant] dans une administration aussi vaste [...] [était] loin d'être une tâche aisée ».

36 Il va de soi que lorsqu'un fonctionnaire dépose une plainte relative à son milieu de travail en vertu de la section 3.2, l'Administration est tenue, comme l'a déclaré le Directeur, de prendre au sérieux pareille plainte, celle-ci pouvant avoir des répercussions très importantes pour le fonctionnaire, mais aussi pour les cadres ou les supérieurs concernés. Or, comme indiqué à la section 3.2, les cadres et supérieurs hiérarchiques doivent veiller à ce que toute plainte pour conduite prohibée soit traitée en toute diligence, équité et impartialité. Le texte de la section 3.2 fait donc clairement obligation à l'Administration, au minimum, d'examiner une telle plainte et d'informer le requérant du résultat de cet examen, sans quoi, dans des affaires telles que celle qui nous occupe, cette disposition n'aurait aucun effet pratique ni aucun sens (l'approche téléologique). Il apparaît, et c'est tout à son honneur, que le Directeur l'ait également

entendu ainsi dans sa communication avec le requérant, dans laquelle il s'était engagé à examiner la plainte et à y donner suite.

37 En effet, le Groupe du contrôle hiérarchique a fait observer que la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) prévoyait toute une série de mesures en cas de manquement, à savoir le constat de la faute dans le rapport d'appréciation du fonctionnaire et la prise de sanctions administratives ou disciplinaires. Il a par ailleurs indiqué que, par un courriel du 21 août 2015, le Directeur avait confirmé au requérant que les faits qu'il avait signalés étaient examinés à la lumière de la section 3.2 (voir la lettre datée du 28 août 2015).

38 Le Tribunal considère qu'en vertu de la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et des obligations de bonne foi et de traitement loyal (voir, par exemple, les arrêts *Bertucci* (2011-UNAT-121, par. 7, et *Hamayel* (2014-UNAT-459), par. 17), l'Administration, en n'examinant ni n'étudiant la plainte du requérant et en n'informant pas ce dernier de la suite qu'elle y donnerait, a pris une décision administrative, dès lors susceptible de recours au titre de l'article 2.1 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et à la lumière de la jurisprudence constante du Tribunal d'appel (voir, par exemple, les arrêts *Monarawila*, *Harb* et *Schook*). Le Tribunal constate que la plainte a été déposée le 18 février 2015 ce qui, contrairement à l'affaire *Terragnolo*, n'était pas prématuré, le requérant ayant en l'espèce épuisé toutes les voies de recours sur une période de temps considérable.

39 En outre, le défendeur soutient en l'espèce que la requête ne vise aucune décision administrative susceptible de recours qui aurait eu des conséquences juridiques directes pour les conditions d'emploi du requérant. Il précise que, bien que le requérant fasse grief à l'Administration de n'avoir pris aucune mesure concrète pour améliorer le climat de travail et bien qu'il revienne longuement sur les raisons pour lesquelles, selon lui, l'ambiance de travail est délétère, son mécontentement au sujet de son milieu de travail et la décision de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne d'ouvrir ou non une enquête comme suite aux plaintes déposées par d'autres fonctionnaires ne constituent pas des décisions administratives ayant eu des

conséquences juridiques directes pour les conditions d'emploi du requérant. La requête n'est donc selon le défendeur pas recevable au titre de l'article 2, paragraphe 1, alinéa a).

40 Entre autres mesures de réparation, le requérant demande au Tribunal « d'ordonner au défendeur de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour donner plein effet à son droit d'être traité avec dignité et respect et de travailler dans un milieu exempt de toute discrimination, de tout harcèlement et de tout mauvais traitement ». Le droit contractuel du fonctionnaire de travailler dans un climat d'entente est incontestable. Le Tribunal constate que la section 2.1 de la circulaire, suivant en cela les dispositions du paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies et les valeurs fondamentales énoncées dans les Statut et Règlement du personnel, reconnaît à tout fonctionnaire le droit d'être traité avec dignité et respect et de travailler dans un milieu exempt de toute discrimination, de tout harcèlement et de tout mauvais traitement. En outre, la section 2.2 (« Principes généraux ») prévoit que « [l'] Organisation prendra toutes dispositions voulues pour garantir des relations de travail harmonieuses et protégera son personnel contre toute forme de conduite prohibée, en prenant des mesures préventives et, à défaut, en organisant des recours efficaces ». À cette fin, les chefs de département ou de bureau présenteront au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines des rapports annuels, comprenant le récapitulatif de toutes les mesures préventives prises « en vue de garantir des relations de travail harmonieuses » (section 6.1 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#)).

41. En outre, dans sa lettre du 21 août 2015, le Directeur a confirmé (et le Groupe du contrôle hiérarchique également) que les faits signalés par le requérant seraient examinés à la lumière de la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), qui fait notamment obligation aux cadres et supérieurs hiérarchiques de prendre « toutes mesures propres à cultiver un climat d'entente exempt d'intimidation, d'hostilité, de vexation et de toute forme de conduite prohibée ». Le Tribunal constate également, et c'est loin d'être anodin, que le supérieur hiérarchique du requérant a changé au cours de la procédure, une mesure qui, si louable soit-elle, n'a manifestement pas permis de

régler le litige entre les parties [voir par. 11 de l'ordonnance n° 136 (NY/2017)]. Il s'ensuit que par cette mesure, l'Administration a reconnu que la décision contestée avait eu des conséquences juridiques directes pour les conditions d'emploi ou le contrat de travail du requérant, ce sur quoi le Tribunal la rejette.

Le requérant a-t-il demandé le contrôle hiérarchique de tous les griefs relatifs à la décision contestée ?

42. Le défendeur soutient que plusieurs des faits allégués dans la requête ont eu lieu après le 19 août 2015, date à laquelle le requérant a introduit sa demande de contrôle hiérarchique, et qu'ils n'ont dès lors pas fait l'objet du contrôle. Il est bien établi, ajoute-t-il, que tout requérant est tenu de demander un contrôle hiérarchique avant de saisir le Tribunal. Conformément à l'article 8.1 de son statut, le Tribunal du contentieux administratif ne peut connaître d'une requête qui ne remplit pas cette condition. Le défendeur fait allusion à plusieurs paragraphes de la requête qui relatent des faits ultérieurs à la demande de contrôle hiérarchique.

43. Le Tribunal observe que ces faits concernent essentiellement les diverses tentatives du requérant d'obtenir des réponses à ses préoccupations, dont certaines sont également évoquées par le défendeur dans ses moyens sur le fond. S'agissant des faits survenus après le contrôle hiérarchique, le défendeur ne peut affirmer que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de questions débordant l'objet de la requête si l'Administration produit effectivement des éléments portant sur des faits ultérieurs à la demande de contrôle hiérarchique, d'une part, et s'oppose, d'autre part, à ce que le requérant tente de produire des preuves contraires pour les réfuter [voir arrêt *Smith* (UNAT-2017-768)].

44. En outre, le Tribunal constate qu'après avoir été jugée irrecevable par le Groupe du contrôle hiérarchique, la plainte faisait toujours l'objet d'un examen attentif de la part de l'Administration, quoiqu'au titre de la section 3.2 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), comme indiqué par le Groupe du contrôle hiérarchique, et non de la section 5.2. À cet égard, le Tribunal souligne qu'en application du principe de

l'estoppel, le défendeur ne peut contester la requête [voir jugement *Aly et al.* (UNDT/2010/195)]. Comme la Cour internationale de Justice l'a fait remarquer dans son arrêt du 12 octobre 1984 rendu en l'affaire relative à la *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine* (C.I.J. Recueil 1984, p. 305), et bien que dans un contexte différent, « les notions d'acquiescement et d'*estoppel*, quel que soit le statut que leur réserve le droit international, découlent toutes deux des principes fondamentaux de la bonne foi et de l'équité » (voir également le jugement *Tolstopiatov* (UNDT/2011/012), par. 81).

45. En tout état de cause, dans la demande de contrôle hiérarchique déposée en français par le requérant le 19 août 2015, la décision administrative contestée était définie comme le fait que le Secrétaire général n'avait pas pris de mesures dès réception de la plainte déposée en vertu de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Dans sa requête devant le Tribunal (qui en a examiné la version anglaise), le requérant définit la décision contestée comme étant le « défaut d'agir conformément aux dispositions de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) ».

46. Il n'y a donc aucune différence fondamentale entre la décision contestée désignée dans la demande de contrôle hiérarchique et celle définie dans la requête. Le Tribunal est d'avis que le requérant a bien demandé le contrôle hiérarchique des décisions contestées conformément à l'article 11, paragraphe 2, alinéa a) du Règlement du personnel, le Groupe du contrôle hiérarchique lui ayant par ailleurs fait savoir que sa plainte était dûment examinée.

La présente requête est-elle res judicata ?

47. Selon le défendeur, le requérant soutient que la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne aurait refusé d'ouvrir une enquête à la suite de la plainte qu'il avait précédemment déposée contre un fonctionnaire du BSCI. Il affirme en outre que le requérant a déjà contesté la décision de la Secrétaire générale adjointe de ne pas ouvrir d'enquête devant le Tribunal du contentieux administratif, qui avait rejeté la

requête [jugement *Nadeau* (UNDT/2015/097)], raison pour laquelle la présente requête, qui vise la suite donnée à ladite plainte, est *res judicata*.

48. Le Tribunal constate que le défendeur ne vise ici que les points soulevés par le requérant pour contester la suite qui avait été donnée à sa précédente plainte. Ces points feront l'objet d'un examen au fond, pour autant qu'ils soient effectivement soulevés alors. En tout état de cause, on peut difficilement dire qu'une question jugée irrecevable est chose jugée si le fond n'a pas été examiné, étudié ni tranché, et s'il existe encore un litige entre les parties. En outre, le jugement *Nadeau* (UNDT/2015/097) portait clairement sur une autre plainte déposée par le requérant en vertu de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), à savoir la plainte du 27 décembre 2013 rejetée le 18 février 2015 par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne de l'époque. La plainte dont il est question en l'espèce est datée du 18 février 2015 et ne peut dès lors pas avoir été tranchée dans le jugement *Nadeau* (UNDT/2015/097).

Dispositif

49. La décision administrative contestée et susceptible de recours en application de l'article 2, paragraphe 1, alinéa a) du statut du Tribunal du contentieux administratif étant définie comme le défaut ou l'omission, de la part de l'Administration, d'étudier la plainte déposée par le requérant le 18 février 2015 en vertu de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et d'informer ce dernier de la suite qu'elle y donnerait, le Tribunal conclut que la requête est recevable.

50. Le Tribunal constate que des mesures ont été prises pour tenter de régler les problèmes qui continuent manifestement de gangrener le département concerné en l'espèce, dont la mission est particulièrement importante. Le Tribunal enjoint aux parties d'envisager à nouveau de régler le présent litige à l'amiable en entamant des discussions à cet effet, compte tenu en particulier des circonstances exceptionnelles de l'espèce, notamment la situation personnelle du requérant, et des efforts qui ont déjà

été faits en ce sens, et les prie de l'informer de l'issue de ces discussions le **mardi 29 mai 2018** au plus tard.

(Signé)

Mme Ebrahim-Carstens

Ainsi jugé le 25 avril 2018

Enregistré au Greffe ce 25 avril 2018

(Signé)

Morten Albert Michelsen, greffier, New York