

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



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
DES NATIONS UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2018/072

Jugement n° UNDT/2020/026

Date : 20 février 2020

Français

Original : Anglais

Devant : M^{me} Joelle Adda

Greffé : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

DE RIJK
contre
LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Mohamed Abdou, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

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

Introduction

1. Le requérant, ex-agent de sécurité de l'ancien Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, a déposé une requête par laquelle il contestait la décision de ne pas ouvrir d'enquête sur des allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir qu'il avait faites. Dans sa réponse, le défendeur soutient que la requête est infondée.

2. Pour les motifs indiqués ci-dessous, le Tribunal rejette la demande.

Rappel des faits et de la procédure

3. Le 26 octobre 2016, le requérant a déposé au Greffe du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, en application de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir), une plainte pour harcèlement et abus de pouvoir contre la Chef de la Section des services de sécurité dudit tribunal.

4. Le 16 décembre 2016, le Greffier du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a informé le requérant qu'il ne trouvait pas de motifs suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête officielle sur ses allégations.

5. Le requérant a déposé sa demande au Greffe de Genève et l'affaire a été initialement confiée au juge Rowan Downing. Le 23 novembre 2018, le dossier a été transféré au Greffe de New York et confié à la juge Alessandra Greceanu. Au terme du mandat de la juge Greceanu au Tribunal du contentieux administratif, l'affaire a été confiée à la juge soussignée, le 21 novembre 2019.

Examen

Arguments des parties et portée de l'affaire

6. Les arguments du requérant peuvent se résumer comme suit :
 - a) L'ouverture d'une enquête n'était pas discrétionnaire. En conséquence, le Tribunal doit procéder à un examen *de novo* des allégations et substituer sa propre appréciation à celle de l'Administration, y compris en ce qui concerne la question de savoir s'il existait des « motifs suffisants » pour justifier une enquête officielle ;
 - b) La décision de ne pas ouvrir d'enquête était entachée d'un vice de procédure, car c'est la Greffière adjointe qui a apprécié s'il y avait des motifs suffisants pour justifier une enquête ;
 - c) L'Administration a outrepassé le cadre de l'examen initial de la plainte ;
 - d) L'Administration n'a pas appliqué le bon critère juridique pour déterminer s'il existait des motifs suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête ;
 - e) Le Greffier n'a pas précisé les actions qu'il avait entreprises après avoir « recensé plusieurs domaines qui bénéficieraient d'une articulation plus poussée des politiques applicables à la Section des services de sécurité ».
7. Le défendeur répond en substance comme suit :
 - a) La procédure régulière a été appliquée. Le Greffier n'a pas délégué ses pouvoirs de fonctionnaire responsable. Il a simplement demandé à la Greffière adjointe de procéder à une appréciation préliminaire, après quoi le Greffier a examiné lui-même la plainte ;
 - b) Le Greffier a appliqué le critère juridique qui convenait lorsqu'il a conclu qu'au vu de la requête, il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête. Il n'a pas formulé de conclusions factuelles en lien avec les faits allégués ;

c) Le Greffier a pris en compte tous les facteurs pertinents pour prendre sa décision. Il a examiné chaque fait allégué ainsi que les conséquences de tous les faits allégués considérés dans leur ensemble ;

d) Le Greffier n'était pas tenu d'expliquer en détail les mesures prises consécutivement à la plainte.

Cadre juridique

8. La section 5.11 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) prévoit que les plaintes officielles au titre desdites dispositions sont portées devant le fonctionnaire responsable, qui peut être, entre autres, le chef du département, du bureau ou de la mission concernés.

9. La section 5.14 de ladite circulaire prévoit en outre que, saisi d'une plainte ou dénonciation formelle, le fonctionnaire responsable appréciera rapidement si la plainte a été faite de bonne foi et s'il y a lieu d'ouvrir une enquête officielle.

10. Dans l'arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733, par. 33 et 34), le Tribunal d'appel, rappelant sa jurisprudence constante, a conclu que l'Administration a un certain pouvoir d'appréciation quant à la manière de procéder à l'examen d'une plainte ou pour décider d'ouvrir une enquête portant sur tout ou partie des allégations. Le Tribunal d'appel a rappelé qu'un fonctionnaire a le droit à l'ouverture d'une enquête contre un autre fonctionnaire dans certains cas seulement, à savoir en cas d'accusation grave et raisonnable. Il a ajouté que, selon la section 5.14 de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et l'instruction administrative [ST/AI/371](#) (Mesures et procédures disciplinaires révisées), applicables à l'époque, il est des cas où la seule décision possible et régulière est de rejeter la demande d'un fonctionnaire tendant à l'ouverture d'une enquête.

11. Le Tribunal d'appel a estimé que l'enquête ne peut être ouverte que « si des raisons portent à croire qu'un fonctionnaire a eu une conduite répréhensible pouvant entraîner l'application d'une mesure disciplinaire ». En l'absence de telles raisons, le Tribunal a conclu que l'Administration ne saurait engager une enquête car celle-ci peut à elle seule avoir des conséquences défavorables pour le fonctionnaire concerné.

12. Le Tribunal d'appel a également rappelé que, pour apprécier si l'Administration a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation, le Tribunal du contentieux administratif ne peut que déterminer si la décision prise est licite, rationnelle, raisonnable et régulière sur le plan de la procédure, de manière qu'elle n'ouvre pas la voie à l'injustice, à l'illicéité ou à l'arbitraire [voir, par exemple, l'arrêt *Abusondous* (2018-UNAT-812, par. 12)]. À cet égard, « le Tribunal [du contentieux administratif] peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou a des effets pervers. Toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui. Il n'est pas non plus supposé substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général » [voir l'arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084, par. 40)].

Portée de l'examen

13. Le requérant fait valoir que, du moment que les deux conditions énoncées dans la section 5.14 de la circulaire [ST/SGB/2018/5](#) sont remplies, à savoir : a) que la plainte a été faite de bonne foi, et b) qu'il y a lieu, à ce titre, d'ouvrir une enquête, l'Administration n'a plus de pouvoir d'appréciation et doit immédiatement ouvrir une enquête. Le Tribunal en convient, notant que les conditions sont cumulatives. Toutefois, il appert du libellé de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) et de la jurisprudence du Tribunal d'appel dans l'arrêt *Nadeau* précité que l'Administration a un grand pouvoir d'appréciation pour déterminer si ces deux conditions sont réunies.

14. Le requérant fait en outre valoir que la Greffière adjointe n'a pas dûment examiné l'exigence de bonne foi requise. Le Tribunal relève que, dans son mémorandum du 16 décembre 2016, le Greffier ne remet pas en cause l'existence de l'élément de bonne foi. Sa décision de ne pas ouvrir d'enquête était clairement fondée sur la conclusion à laquelle il est parvenu, à savoir que le second critère des motifs justifiant l'ouverture d'une enquête officielle n'était pas rempli.

15. Par conséquent, la seule question qui se pose au Tribunal est celle de savoir si le Greffier a fait ou non bon usage de son pouvoir d'appréciation pour parvenir à la décision qui est contestée.

Examen par le Greffier de la plainte du 26 octobre 2016

16. Sur instruction du Greffier, la Greffière adjointe a procédé à l'examen préliminaire de la plainte. Pour ce faire, elle a demandé à la Chef de la Section des services de sécurité des réponses sur certains aspects de la plainte, comme l'en a autorisé le Tribunal d'appel [arrêt *Benfield-Laporte* (2015-UNAT-505, par. 38)], et a fait les constatations suivantes au sujet de chaque point soulevé par le requérant :

Déchéance de responsabilités en septembre 2008

17. Le requérant a allégué qu'il avait été réprimandé par la Chef de la Section des services de sécurité et déchargé de ses responsabilités de coordonnateur pour les finances, les achats et le budget afférents à la sécurité. Celle-ci a indiqué à la Greffière adjointe qu'elle avait reçu, lors d'une réunion avec des représentants de diverses organisations internationales, des plaintes au sujet du requérant pour comportement inapproprié et qu'elle en avait informé le requérant. Si le requérant a été déchargé de ses responsabilités de coordonnateur, c'était pour des raisons opérationnelles, la Chef et le Chef adjoint de la Section des services de sécurité ayant tous deux estimé qu'il valait mieux associer cette fonction à un poste de « magasinier » nouvellement créé. Il ne semble pas que le requérant ait postulé ce poste.

Plan de mise à niveau de février 2011

18. Le requérant s'était plaint du fait que, ayant laissé, le 14 février 2011, sa ceinture porte-arme dans une zone non autorisée, il s'est vu assujéti à un plan de mise à niveau pour une durée initiale de six mois par son superviseur, qui l'a intimé de se garder de contester cette décision. Le requérant a fait valoir que le plan de mise à niveau avait eu des effets disproportionnés sur sa carrière professionnelle. La Greffière adjointe a examiné les pièces versées par le requérant et a conclu que le plan de mise à niveau lui

avait été établi pour quatre motifs liés à son comportement professionnel, dont l'épisode concernant la ceinture porte-arme. Elle a conclu que le plan de mise à niveau était un bon moyen de résoudre les problèmes mis au jour et a conclu qu'il n'y avait pas eu abus de pouvoir en l'espèce.

Prorogation du plan de mise à niveau de février 2011

19. Dans la plainte, le requérant a allégué que le désaccord qu'il avait manifesté, lors d'une réunion, d'avec la hiérarchie de la Section des services de sécurité lui a valu une prorogation de son plan de mise à niveau. Une fois le plan accompli, le requérant a affirmé que la Chef de la Section s'en était servie pour lui refuser des possibilités de promotion, telles qu'une formation et un déploiement dans des missions sur le terrain.

20. La Greffière adjointe a examiné les pièces versées par le requérant à l'appui de sa plainte et a constaté qu'une seule des allégations concernant le refus de possibilités de promotion appelait une enquête plus approfondie. Elle a ensuite demandé à la Chef de la Section des services de sécurité de lui faire part de ses observations au sujet de cette allégation. Celle-ci a expliqué que, s'il n'y avait pas de disposition écrite à ce sujet, la Section avait pour pratique de ne pas déployer d'officiers ayant récemment fait l'objet d'un plan de mise à niveau. Elle a ajouté que la participation à une mission n'est pas une fonction essentielle ni un droit et que le requérant a finalement été autorisé à partir en mission, au début de 2012.

21. La Greffière adjointe a conclu que, si rien ne donnait à penser qu'il y ait eu abus de pouvoir en l'espèce, il serait souhaitable, à des fins de transparence, de consigner cette pratique par écrit.

Non-sélection à des fins de formation

22. Le requérant s'est plaint de s'être vu refuser, en septembre 2013, la possibilité de s'inscrire à une formation, alors qu'il réunissait les conditions requises. Après avoir consulté la Chef de la Section des services de sécurité, la Greffière adjointe a estimé que, pour prendre sa décision, la Chef s'était fondée sur les recommandations des

lieutenants de la Section, qui avaient déconseillé la candidature du requérant à la formation parce qu'il avait été impliqué dans plusieurs incidents au cours des formations précédentes, au grand dam de l'Organisation.

23. Le requérant avait soulevé cette question auprès du Chef de l'administration du Tribunal pénal. Celui-ci a informé la Chef de la Section des services de sécurité qu'étant donné que le plan de mise à niveau du requérant avait pris fin quelques années auparavant et que le requérant avait, depuis lors, obtenu de bons rapports d'évaluation de son comportement professionnel, il devait être autorisé à suivre la formation. La Chef de la Section des services de sécurité a tenu compte des conseils du Chef de l'administration, et le requérant a pris part à la formation qui a suivi, à Vienne, en août 2014.

24. La Greffière adjointe a estimé qu'en refusant initialement d'autoriser le requérant à s'inscrire à la formation, la Chef de la Section des services de sécurité avait suivi les conseils des supérieurs hiérarchiques les plus directs du requérant et n'y a trouvé aucun signe de conduite arbitraire ou d'abus de pouvoir. De plus, le désaccord avait finalement été réglé en faveur du requérant.

Note au dossier de septembre 2014 et deuxième plan de mise à niveau

25. Ayant été déployé au bureau de Sarajevo, le requérant a allégué que le responsable de la Section des services de sécurité qui y a pris ses fonctions s'était plaint de son comportement professionnel pendant son déploiement. Le Chef adjoint de la Section des services de sécurité a enquêté sur les allégations et les a toutes rejetées sauf quatre, insérant une note dans le dossier du requérant au sujet des autres allégations. Le requérant a soupçonné que cette plainte n'ait été fomentée et orchestrée par la Chef de la Section des services de sécurité. Le requérant a en outre allégué que cet épisode lui avait causé une détresse psychologique qui l'avait amené à publier un commentaire ému sur la plateforme d'un média social en ligne d'un collègue. Cette publication a été signalée à la direction de la Section des services de sécurité et le requérant s'est vu établir un nouveau plan de mise à niveau.

26. Après avoir examiné ces allégations, la Greffière adjointe est parvenue à la conclusion que l'allégation du requérant concernant l'implication de la Chef de la Section des services de sécurité dans les événements qui ont suivi le déploiement à Sarajevo n'était étayée par aucune preuve. De fait, la Chef de la Section des services de sécurité n'était même pas partie à cette affaire, qui était directement traitée par le Chef adjoint de la Section. En ce qui concerne la publication du message en ligne, la Chef de la Section a informé la Greffière adjointe que le contenu du message était accusatoire et indigne d'un comportement professionnel. La Greffière adjointe a conclu que les mesures prises par la direction de la Section des services de sécurité étaient justifiées.

Ingérence indue

27. Le requérant s'est plaint que la Chef de la Section des services de sécurité ait tenté d'influencer négativement sa carrière lorsque, alors qu'il était en mission auprès de la Section des finances du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en 2016, elle a demandé que l'on restreigne l'accès du requérant aux informations financières des hauts fonctionnaires du Tribunal.

28. La Chef de la Section des services de sécurité a informé la Greffière adjointe qu'en consultation avec le Chef de l'administration, il avait été décidé de limiter le nombre de personnes ayant accès aux informations personnelles des hauts responsables du Tribunal. Cette décision a été prise après que plusieurs directeurs et cadres supérieurs du Tribunal eurent reçu des lettres anonymes, envoyées à leur adresse personnelle, contenant ce que la Chef de la Section des services de sécurité a qualifié d'« accusations infondées » portées contre la direction de la Section. Cet épisode montrait qu'il y avait eu un accès non autorisé aux informations personnelles des cadres supérieurs. La Greffière adjointe a conclu que la décision de restreindre l'accès du requérant aux informations personnelles des cadres supérieurs n'était pas arbitraire. En outre, cette décision n'a pas eu, en particulier, de conséquences préjudiciables pour la réputation du requérant, le Chef de la Section des finances ayant estimé que le requérant était « très utile à la Section ».

Appréciation générale

29. Après avoir examiné individuellement chaque fait allégué dans la plainte, la Greffière adjointe a examiné les faits *in toto*. Elle n'a pas trouvé de signe d'abus de pouvoir ou de harcèlement. Elle a par ailleurs constaté que certains des litiges présumés avaient déjà été réglés et ne voyait pas la nécessité de les « réexaminer ». Elle a en outre recommandé que la pratique consistant à ne pas envoyer en mission les agents de sécurité ayant fait l'objet d'un plan de mise à niveau soit consacrée dans une disposition écrite.

L'appréciation du Greffier était-elle licite ?

30. Le requérant fait valoir que le Greffier a appliqué une norme de preuve erronée. Il soutient que le rôle du fonctionnaire responsable sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) n'est pas de déterminer si les faits allégués constituent un abus d'autorité ou un fait de harcèlement, mais d'évaluer s'il existe des motifs suffisants justifiant l'ouverture d'une enquête. Cette évaluation n'est, à ses yeux, pas exhaustive et le fonctionnaire responsable ne peut pas tirer de conclusions définitives concernant les allégations soulevées dans la plainte.

31. Comme l'a précisé le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Nadeau* susmentionné, dans son évaluation préliminaire d'une plainte sous le régime de la circulaire [ST/SGB/2008/5](#), le fonctionnaire responsable détermine s'il y a des motifs de croire que le fonctionnaire a eu une conduite répréhensible pouvant entraîner l'application d'une mesure disciplinaire. Le Tribunal examinera l'appréciation faite par le Greffier, sur la base de l'examen préliminaire de la Greffière adjointe, pour conclure si le Greffier a fait bon usage de son pouvoir d'appréciation.

32. Dans son évaluation préliminaire, la Greffière adjointe a dûment examiné non seulement les allégations contenues dans la plainte, mais aussi les éléments de preuve fournis par le requérant. Elle a en outre demandé à la Chef de la Section des services de sécurité de lui faire part de ses observations dans les domaines qui, selon elle, appelaient des précisions supplémentaires. Ce faisant, la Greffière adjointe a établi que

les décisions de la Chef de la Section, dans chacun des cas, étaient justifiées par des faits et proportionnées et relevaient du pouvoir discrétionnaire qui était le sien en tant que chef. Le Tribunal constate que le Greffier, en approuvant les recommandations de la Greffière adjointe, n'a pas trouvé de motifs raisonnables de croire que la Chef de la Section des services de sécurité ait eu une conduite répréhensible pouvant entraîner l'application d'une mesure disciplinaire.

33. Aucune des allégations individuelles n'ayant été considérée comme révélatrice d'une conduite répréhensible, le Greffier a raisonnablement conclu que, considérées ensemble, celles-ci ne révélaient pas l'existence d'une éventuelle pratique de harcèlement.

34. Le requérant soutient, en outre, que le Greffier a violé la procédure établie dans la circulaire [ST/SGB/2008/5](#) dès lors qu'il a illicitement délégué à la Greffière adjointe son pouvoir de fonctionnaire responsable. Le défendeur déclare que la Greffière adjointe a transmis au Greffier une appréciation préliminaire de la plainte et que c'est le Greffier qui a décidé de ne pas procéder à une enquête, faute de motifs suffisants pour en justifier l'ouverture.

35. Dans le mémorandum du 16 décembre 2016, le Greffier indique en effet avoir demandé à la Greffière adjointe de procéder à une appréciation préliminaire de la plainte. Dans sa communication du 20 décembre 2017, le défendeur a déclaré que cette demande avait été faite oralement. Dans son mémorandum au Greffier du 6 décembre 2017, la Greffière adjointe indique : « Vous m'avez demandé de vous transmettre une appréciation préliminaire de la plainte déposée par [le requérant] le 26 octobre 2016 [...] ». Elle passe ensuite en revue les faits allégués faisant l'objet de la plainte et conclut que rien ne permet de conclure que la conduite de la Chef de la Section des services de sécurité puisse constituer une conduite prohibée au sens de la circulaire.

36. Dans son mémorandum du 16 décembre 2016, le Greffier indique avoir « étudié de manière approfondie » le mémorandum de la Greffière adjointe du 6 décembre 2016 et examiné « chacun des faits » faisant l'objet de la plainte ainsi que les éléments de preuve fournis pour conclure qu'il n'y avait pas « d'indication significative d'un

éventuel abus de pouvoir » ou d'une « pratique de harcèlement ». Il poursuit en concluant qu'il n'y avait pas lieu, de ce fait, d'ouvrir une enquête officielle.

37. Le Tribunal ne trouve aucune preuve tendant à indiquer que le Greffier ait délégué les pouvoirs de fonctionnaire responsable énoncés dans la circulaire [ST/SGB/2008/5](#). Il n'a fait que demander à la Greffière adjointe de l'aider à procéder à une évaluation préliminaire de la plainte. Les éléments de preuve montrent que le Greffier était le fonctionnaire qui a finalement décidé qu'un des éléments requis pour ouvrir une enquête faisait défaut et que, par conséquent, c'est lui qui a pris la décision finale de ne pas ouvrir d'enquête. En somme, le Tribunal conclut à l'absence de vice de procédure en l'espèce.

38. Le requérant fait en outre valoir qu'en constatant que certains des incidents avaient déjà été réglés, le Greffier n'a pas examiné si les faits en question pouvaient être constitutifs d'une conduite répréhensible. Le Tribunal a estimé que le Greffier avait déterminé à juste titre que les décisions prises par la Chef de la Section des services de sécurité n'étaient pas arbitraires mais objectives et relevaient du pouvoir discrétionnaire qui était le sien en tant que chef. Le Greffier a également constaté à juste titre que tous les faits rapportés portaient soit sur des questions de comportement professionnel, soit sur d'autres décisions de gestion. Le Greffier a estimé que rien n'indiquait que la Chef de la Section des services de sécurité ait outrepassé son pouvoir discrétionnaire dans la gestion de ces événements. Le Tribunal ne constate pas d'erreur dans cette appréciation.

39. Enfin, le requérant fait valoir que le Greffier n'a pas dûment formulé les mesures de gestion correctives qu'il avait prises dans plusieurs domaines et qui, selon lui, pourraient bénéficier d'une « articulation plus poussée des politiques applicables à la Section [des services de sécurité] ». Le Tribunal convient avec le requérant qu'il aurait été souhaitable que ce dernier fût informé des politiques qui allaient être mises à jour après l'examen de sa plainte. Pour autant, une telle omission n'influe en rien sur la licéité de la décision de ne pas ouvrir une enquête, qui était dûment fondée, comme exposé ci-dessus.

Conclusion

40. Au vu de ce qui précède, la demande est rejetée.

(Signé)

Juge Joelle Adda

Ainsi jugé, le 20 février 2020

Enregistré au Greffe, ce 20 février 2020

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, Greffière