

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



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2018/085

Jugement n° UNDT/2020/057

Date : 20 avril 2020

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Eleanor Donaldson-Honeywell

Greffé : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

REQUÉRANT

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Elizabeth Gall, Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Affaire n° UNDT/NY/2018/085

Jugement n° UNDT/2020/057

Introduction

1. Par une requête déposée le 20 décembre 2018, le requérant, fonctionnaire du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, conteste les décisions de l'Administration tendant a) à ne pas le muter hors de sa section, b) à ne pas reconnaître sa certification de formateur, d'une durée de validité illimitée, et c) à ne pas le protéger contre de nouvelles représailles. Le requérant fait valoir que l'Administration, en se comportant de telle sorte, a manqué à appliquer les recommandations du Bureau de la déontologie.

2. Dans sa réponse, le défendeur soutient que la requête n'est pas recevable en ce qui concerne le présumé manquement à protéger le requérant contre de nouvelles représailles, car il ne s'agit pas d'une décision administrative susceptible de recours et ayant des conséquences directes et négatives sur ses conditions d'emploi. Pour ce qui est des deux autres décisions, le défendeur affirme que la requête est sans fondement car l'Administration a accepté et pleinement appliqué les recommandations du Bureau de la déontologie.

3. Le Tribunal rejette la requête pour les motifs ci-après.

Faits

4. En décembre 2013, le requérant a demandé au Bureau de la déontologie protection contre des représailles. Dans un premier temps, le Bureau a estimé qu'il n'y avait pas de présomption sérieuse de représailles.

5. En juin 2016, le requérant a obtenu un nouveau document à l'appui de sa demande de 2013 concernant des représailles et l'a remis au Bureau de la déontologie. Sur la base de ce nouvel élément de preuve, le Bureau de la déontologie a conclu que, à première vue, il y avait eu représailles et a saisi le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) afin qu'une enquête soit ouverte.

6. Le 15 novembre 2017, le Bureau de la déontologie a informé le requérant qu'à la suite de l'enquête menée par le BSCI il avait conclu que le requérant avait fait l'objet de représailles pour avoir signalé une faute lorsqu'il avait été muté hors de son unité. Conformément au paragraphe 8.5 de la circulaire [ST/SGB/2017/2](#) (Protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés), le Bureau de la déontologie a recommandé à la direction du département du requérant les quatre mesures correctives suivantes :

- a. Entreprendre, en consultation avec le requérant, de le muter dès que possible dans l'une des unités spécialisées de sa section ou à un autre poste de son département adapté à ses qualifications (première recommandation) ;
- b. Clarifier le statut de la certification de formateur du requérant. Si la certification a expiré au regard du cadre administratif applicable, le requérant doit être autorisé à engager la procédure requise pour obtenir sa réactivation (deuxième recommandation) ;
- c. Dispenser à tous les responsables de la section du requérant une formation appropriée sur la politique de l'Organisation en matière de protection contre les représailles (troisième recommandation) ;
- d. Prendre toutes les mesures nécessaires pour que le requérant soit protégé contre toutes nouvelles représailles, en particulier de la part des membres du personnel qui avaient participé à sa mutation à titre de représailles (quatrième recommandation).

7. Le Bureau de la déontologie a également recommandé que le cas du supérieur hiérarchique du requérant, qui avait joué un rôle important dans sa mutation à titre de représailles, soit dûment signalé en vue d'une éventuelle procédure disciplinaire ou de toute autre action qui pourrait se justifier.

8. Le 20 décembre 2017, la direction du département du requérant a informé ce dernier qu'elle avait examiné le rapport du Bureau de la déontologie et que le supérieur

hiérarchique contre lequel le requérant avait porté plainte ne faisait plus partie de sa hiérarchie. La direction du département a en outre encouragé le requérant à postuler à d'autres postes spécialisés ainsi que dans des missions le cas échéant.

9. Le 15 mars 2018, le Bureau de la déontologie a renvoyé l'affaire du requérant au Secrétaire général en application du paragraphe 8.8 de la circulaire [ST/SGB/2017/2](#), car les première, deuxième et troisième recommandations n'avaient pas été appliquées. Prenant note de l'engagement de la direction du département à faire en sorte que le requérant soit protégé contre toute nouvelle mesure de représailles, le Bureau a estimé que la quatrième recommandation avait été acceptée par la direction.

10. Le 26 juin 2018, la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines a communiqué au requérant une décision écrite sur les mesures correctives recommandées par le Bureau de la déontologie en application du paragraphe 8.8 de la circulaire [ST/SGB/2017/2](#). Il y était indiqué que la quatrième mesure corrective recommandée avait déjà été acceptée et mise en œuvre. En ce qui concerne la première, la deuxième et la troisième recommandations, la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines a confirmé ce qui suit :

a. La recommandation d'entreprendre, en consultation avec le requérant, de le muter dès que possible dans l'une des unités spécialisées de sa section ou à un autre poste de son département adapté à ses qualifications, est acceptée et sera appliquée en coopération avec son département, en tenant compte de la disponibilité des postes et de l'intérêt exprimé par le requérant ;

b. La certification du requérant était périmée et son département a confirmé qu'il était libre de demander à être à nouveau certifié. Cette recommandation a donc été appliquée ;

c. Une formation sur la politique relative aux représailles a été dispensée à tous les responsables de la section du requérant et cette recommandation a donc été appliquée.

11. Le 18 juillet 2018, le requérant a rencontré un responsable de sa section, qui lui a proposé deux postes potentiels dans les unités spécialisées de la section.

12. Le 24 août 2018, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique a) de la décision de ne pas le muter hors de sa section, b) de la décision de considérer sa certification de formateur comme expirée et c) du manquement présumé à le protéger contre de nouvelles représailles.

13. Par une lettre datée du 24 décembre 2018, la Secrétaire générale adjointe à la gestion a informé le requérant que les décisions contestées étaient confirmées.

Examen

Demande d'anonymat

14. Le requérant demande à pouvoir bénéficier de l'anonymat au motif que la présente affaire est liée à la protection qui lui a été accordée contre les représailles pour avoir signalé une faute au titre de la circulaire [ST/SGB/2017/2](#), qui prévoit, à la section 3, que l'« Administration est tenue de protéger, dans toute la mesure possible, l'anonymat de l'auteur de la dénonciation et la confidentialité de toutes les informations communiquées par ces voies ».

15. Selon l'article 11.6 du Statut du Tribunal et l'article 26 de son règlement de procédure, les jugements du Tribunal protègent les données personnelles et sont disponibles au Greffe du Tribunal. Le Tribunal d'appel a estimé à cet égard que les noms des parties aux litiges étaient systématiquement cités dans les décisions du système de justice interne des Nations Unies dans l'intérêt de la transparence et, en fait, de la responsabilité (*Lee* (2014-UNAT-481), par. 34). La pratique du Tribunal d'appel veut qu'on ne puisse s'écarter du principe de publicité que lorsque le requérant démontre un besoin de confidentialité plus grand que tout autre plaideur (*Pirnea* (2014-UNAT-456), par. 20) et qu'il revienne à la partie qui formule la demande de

protection de la confidentialité de prouver qu'elle est légitime (*Bertucci* (2011-UNAT-121), par. 46).

16. En l'espèce, le Tribunal est convaincu par l'affirmation du requérant selon laquelle son anonymat devrait être préservé en application de la circulaire [ST/SGB/2017/2](#) et fait donc droit à sa demande.

Portée de l'examen et recevabilité

17. Dans cette affaire, une des décisions contestées par le requérant est le présumé manquement de l'Administration à le protéger contre de nouvelles représailles. Le requérant affirme qu'aucune mesure n'a été prise pour le protéger contre de nouvelles représailles de la part d'autres responsables de sa section, à l'exception de la mesure visant à faire en sorte que le supérieur dont il s'était plaint ne fasse plus partie de sa hiérarchie.

18. Le Tribunal note que l'une des recommandations du Bureau de la déontologie était de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le requérant soit protégé contre toutes nouvelles représailles. Par conséquent, il conteste la prétendue non-application, par l'Administration, de l'une des recommandations du Bureau conformément à la section 10 de la circulaire [ST/SGB/2017/2](#). L'application ou la non-application, par l'Administration, des recommandations du Bureau constitue une décision administrative susceptible de recours « s'il en résulte une incidence directe sur les conditions d'emploi du requérant ». Cette exigence est conforme à la jurisprudence du Tribunal d'appel. Celui-ci a pour jurisprudence constante de considérer que l'une des principales caractéristiques d'une décision administrative susceptible de recours est qu'elle doit produire des effets juridiques directs nuisant aux conditions d'emploi d'un membre du personnel (voir, par exemple, *Ngokeng* (2014-UNAT-460), par. 27, *Lee* (2014-UNAT-481), par. 49).

19. Le défendeur soutient que le présumé manquement à protéger le requérant contre de nouvelles représailles ne donne pas lieu à une décision administrative

susceptible de recours au titre de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et que, par conséquent, cette requête n'est pas recevable puisque le requérant n'a pas désigné de décision précise ayant eu des effets directs nuisant à ses conditions d'emploi. Le défendeur n'a pas contesté la recevabilité des autres chefs de demande.

20. Par l'ordonnance n° 42 (NY/2020), le Tribunal a ordonné au requérant de répondre à l'affirmation du défendeur concernant la recevabilité. En réponse, le requérant a fait valoir que sa section était un « écosystème fermé » où presque tous les membres du personnel faisaient l'intégralité de leur carrière, jusqu'à leur retraite, et que, par conséquent, il ne serait pas protégé contre de nouvelles représailles tant qu'il y resterait.

21. Dans la mesure où la demande du requérant est liée à sa demande de mutation, il s'agit d'une question distincte concernant la première recommandation du Bureau de la déontologie. Le requérant soutient que rien n'a été fait en ce qui concerne les autres responsables de sa section. Or, cela a été abordé dans la troisième recommandation du Bureau, selon laquelle une formation sur la politique relative aux représailles devait être dispensée à tous les responsables de sa section. Pour le reste, le requérant n'a défini aucune décision précise ayant des conséquences directes sur ses conditions d'emploi. Le requérant affirme qu'étant donné la nature de sa section (un « écosystème fermé »), il ne sera pas protégé contre de nouvelles représailles tant qu'il restera dans sa section. Cependant, comme l'a déclaré le Tribunal d'appel dans l'affaire *Lee*, au paragraphe 52, une décision contestée doit avoir des conséquences directes et non causer un préjudice futur. Le requérant affirme également que sa non-sélection pour une promotion ou des affectations spécialisées au cours des dernières années constitue une preuve du manquement de l'Administration à le protéger contre de nouvelles représailles, mais ces non-sélections sont des décisions administratives distinctes qui doivent être contestées séparément.

22. Par conséquent, le Tribunal conclut que le présumé manquement à protéger le requérant contre de nouvelles représailles n'est pas une décision administrative susceptible de recours car elle n'a pas de conséquences juridiques sur ses conditions d'emploi. Ce chef de demande est donc irrecevable.

23. En conséquence, le dernier point soulevé par le requérant est la question de savoir si l'Administration a manqué à son obligation d'appliquer les recommandations du Bureau de la déontologie en ne le mutant pas hors de sa section et en ne reconnaissant pas sa certification de formateur, d'une durée de validité illimitée.

24. En outre, le Tribunal note que, sans indiquer expressément qu'il s'agit d'une décision contestée, le requérant soutient également que le cas de son supérieur, qui avait joué un rôle important dans sa mutation à titre de représailles, n'a pas été signalé à la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines en vue d'une éventuelle procédure disciplinaire ou de toute autre action qui pourrait se justifier, contrairement à la recommandation du Bureau de la déontologie à cet effet.

25. Notant que le requérant a soulevé cette question dans sa demande de contrôle hiérarchique et qu'elle a été traitée dans la réponse à celle-ci, le Tribunal examinera également cette question. Il y est habilité puisque le Tribunal du contentieux administratif a le pouvoir inhérent de caractériser et de circonscrire la décision administrative contestée et de définir les questions devant faire l'objet de son contrôle (*Fasanella* (2017-UNAT-765), par. 20).

L'Administration a-t-elle manqué à appliquer les recommandations du Bureau de la déontologie ?

26. Au vu de ce qui précède, le Tribunal décidera si l'Administration a manqué à appliquer les recommandations du Bureau de la déontologie : a) en ne mutant pas le requérant hors de sa section ; b) en ne reconnaissant pas sa certification de formateur, d'une durée de validité illimitée ; c) en ne signalant pas le cas de son supérieur hiérarchique en vue d'éventuelles procédures disciplinaires. En examinant la manière

dont le Secrétaire général a exercé son pouvoir discrétionnaire dans cette affaire, le Tribunal doit suivre la norme de contrôle bien établie, telle qu'énoncée dans l'affaire *Sanwidi* (2010-UNAT-084), paragraphe 40 (traduction non officielle) :

... Pour apprécier si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit rechercher si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. Le Tribunal 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 perverse. 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.

Mutation du requérant

27. Le Tribunal rappelle que le Bureau de la déontologie a recommandé d'entreprendre, en consultation avec le requérant, de le muter dès que possible dans l'une des unités spécialisées de sa section ou à un autre poste de son département adapté à ses qualifications.

28. Il est incontestable que l'Administration a proposé au requérant de le muter à deux postes vacants adaptés à ses qualifications, dans les unités spécialisées de sa section, ce que le requérant a refusé au motif qu'il resterait sous l'autorité de son chef de section, qui avait joué un rôle dans les représailles à son encontre, et qu'il préférerait être muté hors de sa section. Le défendeur a expliqué de manière convaincante dans sa réponse pourquoi il n'était pas possible de proposer au requérant un poste hors de sa section.

29. Le demandeur ne déclare pas que l'Administration lui a proposé des postes qui ne correspondaient pas à ses qualifications. Le Tribunal comprend que le requérant préfère être muté hors de sa section, mais le Bureau de la déontologie a seulement recommandé d'entreprendre, en consultation avec le requérant, de le muter soit dans

les unités spécialisées de sa section, soit à un autre poste de son département. Selon la recommandation, le requérant n'avait pas le droit d'être muté hors de sa section.

30. En conséquence, le Tribunal estime qu'en l'espèce, l'Administration a appliqué la recommandation du Bureau de la déontologie.

Certification de formateur du requérant

31. Le Tribunal rappelle que le Bureau de la déontologie a recommandé de clarifier le statut de la certification du requérant. Si la certification avait expiré au regard du cadre administratif applicable, le requérant devait être autorisé à engager la procédure requise pour obtenir sa réactivation.

32. La certification du requérant a été délivrée en mai 2008. Le requérant fait valoir que sa certification de formateur a été délivrée pour une durée illimitée et que l'Administration devrait donc respecter ses « droits acquis ».

33. Le défendeur soutient que le manuel du département a été révisé en octobre 2012 et que, selon la nouvelle version, la certification de formateur en question n'est plus valable que pendant trois ans. En novembre 2013, un cours de formation de formateurs a été proposé, mais le requérant ne l'a pas suivi et n'a donc pas obtenu de nouvelle certification. Par conséquent, la certification du requérant a expiré le 31 décembre 2013. Le défendeur soutient en outre que l'Administration a confirmé que, selon le manuel du département, le requérant était libre de demander à renouveler sa certification de formateur.

34. Le Tribunal note qu'en vertu des paragraphes 4.27 et 4.28 du manuel du département, la certification initiale est valable pendant trois ans et un formateur qui souhaite obtenir une nouvelle certification doit suivre la procédure à cet effet exposée dans le manuel. L'Administration a précisé que la certification de formateur du requérant n'était plus valable et a confirmé qu'il était autorisé à demander à être de

nouveau certifié. Le Bureau de la déontologie n'a pas recommandé que la certification du requérant délivrée en 2008 soit reconnue indéfiniment.

35. En conséquence, le Tribunal estime qu'en l'espèce, l'Administration a appliqué la recommandation du Bureau de la déontologie.

Signalement du cas du supérieur du requérant en vue de procédures disciplinaires

36. Le Tribunal rappelle que le Bureau de la déontologie a recommandé que le cas du supérieur hiérarchique du requérant, qui avait joué un rôle important dans sa mutation à titre de représailles, soit dûment signalé en vue d'une éventuelle procédure disciplinaire ou de toute autre action qui pourrait se justifier.

37. Le Tribunal note, en ce qui concerne la demande de contrôle hiérarchique du requérant, que l'Administration a informé ce dernier que son supérieur hiérarchique avait reçu des conseils de la part de la direction de sa division et avait suivi une série de cours destinés aux responsables, conformément aux instructions.

38. Le requérant fait valoir que le cas de son supérieur n'a pas été signalé à la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines en vue d'une éventuelle procédure disciplinaire et que le Directeur qui a dispensé des conseils à son supérieur était un ancien chef de la section, dont le Bureau de la déontologie a déterminé qu'il avait participé aux représailles à son encontre.

39. Le Tribunal convient avec le défendeur que, dans sa recommandation, le Bureau de la déontologie n'exigeait pas que le cas du supérieur du requérant soit signalé en vue d'éventuelles procédures disciplinaires, mais prévoyait soit que le cas soit signalé en vue d'éventuelles procédures disciplinaires, soit que soit prise toute autre action qui pourrait être justifiée. Le requérant peut être en désaccord avec l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général dans cette affaire, mais rien ne prouve que ce pouvoir ait été exercé de façon inappropriée.

40. En conséquence, le Tribunal estime qu'à cet égard l'Administration a appliqué de manière appropriée la recommandation du Bureau de la déontologie.

Dispositif

41. La demande d'anonymat est accordée. Toutes les ordonnances précédemment publiées dans cette affaire seront supprimées du site Web du Tribunal. Toutes les ordonnances et écritures dans cette affaire seront déposées confidentiellement au registre du Tribunal.

42. Le Tribunal rejette la présente requête.

(Signé)

M^{me} Eleanor Donaldson-Honeywell, juge

Ainsi jugé le 20 avril 2020

Enregistré au Greffe ce 20 avril 2020

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York