



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/078

Jugement n° : UNDT/2020/062

Date : 4 mai 2020

Original : anglais

**Juge :** Mme Margaret Tibulya  
**Greffe :** Nairobi  
**Greffier :** Mme Abena Kwakye-Berko

GUSAROVA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil de la requérante :**

Néant

**Conseil du défendeur :**

Mme Chinonyelum Esther Uwazie, UNICEF

M. Matthias Schuster, UNICEF

## **Introduction**

1. Au moment de saisir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal »), la requérante occupait un poste de Responsable au sein de la Division des ressources humaines du Bureau régional de l’Afrique de l’Est et de l’Afrique australe (ESARO) du Fonds des Nations Unies pour l’enfance (UNICEF), à Nairobi (Kenya).

2. Le 25 juillet 2018, la requérante a introduit une requête contestant la décision résultant d’un contrôle hiérarchique, lequel, au sein de l’UNICEF, est mené par la Directrice générale adjointe chargée de la gestion, qui confirmait la décision du Bureau de l’audit interne et des investigations de rejeter ses allégations d’abus d’autorité et de harcèlement (la « décision contestée »).

3. Le 7 septembre 2018, le défendeur a déposé une réponse contestant la recevabilité de la requête.

4. La requérante a déposé une réplique le 25 février 2019.

5. Le 15 novembre 2019, le Tribunal a rendu son jugement n° UNDT/2019/162, dans lequel il concluait à la recevabilité de la requête soumise.

6. Conformément aux ordonnances *Gusarova* n° 210 (NBI/2019) et *Gusarova* n° 054 (NBI/2020), l’instance a été suspendue durant la tentative de médiation par les parties.

7. Le 18 mars 2020, l’Ombudsman des fonds et programmes a informé le Tribunal que les parties étaient parvenues à un accord de règlement partiel concernant l’une des réparations demandées par la requérante, mais qu’elles souhaitaient que le Tribunal se prononce sur leurs autres griefs.

8. Pour les raisons précisées ci-dessous, le Tribunal conclut que la requête est dénuée de fondement.

## **Rappel des faits**

9. Le 26 décembre 2017, la requérante a porté plainte pour abus d'autorité auprès du Bureau de l'audit interne et des investigations contre Mme Ancilla Kazirukanyo, la Directrice régionale des ressources humaines de l'ESARO, qui était sa supérieure hiérarchique<sup>1</sup>. La requérante affirmait que Mme Kazirukanyo avait abusé de son pouvoir avec l'intention de mettre fin à son engagement ou de l'abréger de manière injuste, en compromettant ainsi sa carrière, sa réputation et sa santé.

10. Le 25 janvier 2018, la requérante a soumis un additif à sa requête qui précisait les raisons pour lesquelles elle estimait que l'évaluation de son comportement professionnel réalisée par Mme Kazirukanyo pour la période courant de janvier à août 2017 constituait un abus d'autorité<sup>2</sup>.

11. Le 17 avril 2018, le Bureau de l'audit interne et des investigations a conclu qu'aucune preuve n'étayait l'allégation d'un abus d'autorité par Mme Kazirukanyo et a clos l'affaire<sup>3</sup>.

12. Le 23 mars 2018, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision du Bureau de rejeter sa plainte<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Requête, annexe 3.

<sup>2</sup> Réponse, annexe 2.

<sup>3</sup> Réponse, annexe 1.

<sup>4</sup> Requête, annexe 8.

13. Le 10 mai 2018, le résultat du contrôle hiérarchique a été communiqué à la requérante. Il avait été conclu à l'absence de documents ou d'informations laissant penser que la procédure suivie par le Bureau de l'audit interne et des investigations était irrégulière ou que ses conclusions étaient manifestement déraisonnables ou autrement irrationnelles et les réparations demandées avaient été rejetées<sup>5</sup>.

### **Examen**

14. Il s'agit en l'espèce de déterminer si la procédure suivie par le Bureau de l'audit interne et des investigations pour examiner les allégations de la requérante était irrégulière et si les conclusions du Bureau étaient manifestement déraisonnables.

### ***La procédure suivie par le Bureau de l'audit interne et des investigations pour examiner les allégations de la requérante était-elle irrégulière ?***

15. La requérante affirme que le Bureau de l'audit interne et des investigations n'a pas respecté les procédures en vigueur définies au paragraphe 5.14 de la directive sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, du harcèlement sexuel et de l'abus d'autorité (CF/EXD/2012-007), selon lequel elle aurait dû être entendue pour fournir des précisions. Elle estime qu'en omettant cette étape le Bureau de l'audit interne et des investigations a fait fausse route. Soulignant que le Bureau a affirmé à tort qu'un plan de mise à niveau avait été établi à son intention, bien que les éléments du dossier contredisent ce point, la requérante fait valoir que l'enquêteur du Bureau aurait dû commencer par l'entendre, afin de s'assurer de la teneur de sa plainte. Par ailleurs, les précisions qu'elle a apportées sur ce point ont été ignorées.

16. Le Tribunal est conscient de la position juridique selon laquelle sa compétence se limite à examiner la suite administrative (acte ou omission) donnée par l'Administration à une demande d'enquête et à décider si elle l'a fait dans le respect du droit applicable<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Requête, annexe 10.

<sup>6</sup> Arrêt *Nwuke* (2010-UNAT-099), par. 36.

17. Voici donc ce que prévoit le paragraphe 5.14 de la directive CF/EXD/2012-007 [traduction non officielle ; non souligné dans l'original] :

[...] le requérant **sera entendu** par le Bureau de l'audit interne et des investigations ou par une personne désignée par le Directeur du Bureau afin :

- a) de préciser les allégations ;
- b) de veiller à ce que la plainte se rapporte à des allégations de discrimination, de harcèlement, de harcèlement sexuel ou d'abus d'autorité ;
- c) de veiller à ce que toutes les preuves existantes soient soumises ; et
- d) d'envisager une résolution informelle.

Le Tribunal note que la partie du paragraphe 5.14 pertinente en l'espèce n'est pas rédigée en termes contraignants, ce qui signifie que l'entretien d'un requérant n'est pas obligatoire. Un entretien ne sera utile qu'aux fins définies dans les alinéas a) à d) susvisés. La jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies a en effet établi la position selon laquelle 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<sup>7</sup>. L'Administration n'étant pas tenue d'entendre le requérant, elle peut fonder sa décision sur les informations dont elle dispose, dès lors que celles-ci suffisent aux enquêteurs pour parvenir à une décision éclairée, raisonnable et rationnelle.

18. L'argument de la requérante selon lequel la totalité de l'évaluation de sa plainte était entachée d'irrégularité se fonde uniquement sur le fait que le défendeur a affirmé à tort qu'un plan de mise à niveau avait été établi à son intention, bien que les éléments du dossier contredisent ce point. Bien que le défendeur reconnaisse avoir dénaturé les informations relatives à l'établissement ou non d'un plan de mise à niveau à l'intention de la requérante, ce fait ne suffit pas à étayer une irrégularité de la procédure, les dispositions qui régissent cette dernière permettant à l'enquêteur de fonder sa décision sur l'examen des documents dont il dispose, comme ce fut le cas en l'espèce.

---

<sup>7</sup> Voir par exemple l'arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733/Corr.1), par. 33.

19. Le Tribunal estime que la procédure suivie par le Bureau de l'audit interne et des investigations pour examiner l'allégation de la requérante était régulière.

***Les conclusions du Bureau de l'audit interne et des investigations étaient-elles manifestement déraisonnables ?***

20. Les paragraphes 21 à 30 de la requête détaillent les divers griefs de la requérante, parmi lesquels le non-respect par sa superviseuse des dispositions du deuxième amendement du document CF/A1/2011-001 (gestion de la performance) ; l'insistance de la superviseuse à établir un plan de mise à niveau sans que ce soit justifié ; la décision de soumettre la requérante à une gestion par décentralisation fonctionnelle ; l'ajout en 2016 et 2017 par la superviseuse de notes au dossier de la requérante qui présentaient des omissions, étaient rédigées dans un ton négatif et dénaturaient la situation réelle ; la proposition par la superviseuse d'une approche concernant la prorogation du contrat de la requérante qui, de fait, était une tentative d'établir un plan de mise à niveau ; le rejet par la superviseuse sous des prétextes fallacieux de la demande de formation formulée par la requérante ; et le fait de ne pas avoir fourni d'encadrement à la requérante et de ne pas avoir rempli ses fonctions de supervision en 2016 et 2017.

21. La requérante affirme que le comportement et les actions de sa superviseuse dépassaient largement le simple désaccord sur la qualité du travail et constituaient bel et bien un abus d'autorité, or le Bureau de l'audit interne et des investigations, en évaluant sa plainte, a commis les erreurs suivantes :

- a. le Bureau a totalement ignoré les faits susmentionnés ;
- b. le Bureau a mal interprété les déclarations de la requérante ;
- c. une journée ne suffisait pas pour examiner les documents supplémentaires que la requérante a transmis à l'enquêteur ; et

d. étant donné le volume conséquent des documents que la requérante a transmis au Bureau pour examen, la rapidité avec laquelle il a pris sa décision laisse penser que l'évaluation de la plainte de la requérante n'a pas été rigoureuse.

22. Conformément à la jurisprudence en la matière, le Tribunal n'a pas vocation à enquêter *de novo* sur la plainte et il ne lui appartient pas de substituer sa propre décision à celle de l'Administration. Sa compétence se limite à déterminer si la décision contestée est licite, rationnelle, régulière et proportionnée, ce qui le conduit à examiner uniquement la façon dont l'Administration a donné suite à la plainte en question<sup>8</sup>. Le Tribunal pourra ainsi déterminer si des éléments utiles ont été écartés ou si des éléments inutiles ont été pris en considération, et si la décision est absurde ou a des effets pervers. À cette fin, le Tribunal examine les mêmes faits dont était saisie l'Administration, ainsi que son rapport d'enquête, pour apprécier les questions de fond et de procédure soulevées dans la requête<sup>9</sup>.

23. Dans le cadre de l'évaluation des griefs, structurés en cinq points par la requérante, l'enquêteur du Bureau de l'audit interne et des investigations a examiné les documents versés au dossier avant de prendre la décision de rejeter la plainte. Il a conclu que les affirmations de la requérante n'étaient étayées par aucun élément prouvant que le sondage sur les résultats des équipes et la satisfaction du personnel mené par la Division des ressources humaines visait à recueillir des appréciations négatives et non pas à recenser les domaines d'intérêt et de préoccupation du personnel, ni que le sondage visait directement la requérante ou que sa superviseuse cherchait à la discréditer. Par ailleurs, le sondage visait principalement à évaluer le service aux clients, à la demande de Mme Leila Pakkala, Directrice régionale, et conformément à une mesure découlant des minutes d'une réunion sur les services communs de la Division des ressources humaines<sup>10</sup>, et les dernières questions qui y figuraient avaient été approuvées par Mme Pakkala.

---

<sup>8</sup> Arrêt *Sarwar* (2018-UNAT-868), par. 40, reprenant l'arrêt *Toure* (2016-UNAT-660), par. 30.

<sup>9</sup> Arrêt *Dawas* (2016-UNAT-612), par. 21 à 35.

<sup>10</sup> Requête, annexe 3 : Minutes de la réunion sur les services communs de la Division des ressources humaines.

24. Le Tribunal a examiné les documents soumis par la requérante à cet égard et a conclu que le sondage venait clairement répondre à un besoin de clarifier les appréciations des clients et que les questions y figurant avaient été approuvées par la Directrice régionale. L'affirmation selon laquelle le sondage visait directement la requérante n'est étayée par aucune preuve et est dénuée de fondement. Ces faits apparaissent clairement dans les documents soumis par la requérante et aucun élément à prendre en compte n'a été écarté par l'enquêteur du Bureau de l'audit interne et des investigations. Le Tribunal rejette le grief selon lequel l'enquêteur du Bureau de l'audit interne et des investigations n'aurait pas tenu compte de la totalité des faits et aurait mal interprété les déclarations de la requérante. L'affirmation selon laquelle une journée ne suffisait pas pour examiner tous les documents est dénuée de fondement, l'évaluation ayant porté sur l'ensemble des documents versés au dossier.

25. S'agissant du rapport d'appréciation du comportement professionnel pour les procédures et les résultats de 2016, la plainte de la requérante visait l'absence d'entretiens d'examen du comportement professionnel et la non-réception de suivis des résultats adressés par Mme Kazirukanyo. Par ailleurs, la requérante affirme que, lorsqu'elle a eu besoin des conseils de Mme Kazirukanyo pour évaluer l'un des membres de son équipe, elle n'est pas parvenue à convenir d'un entretien, même après en avoir fait deux fois la demande.

26. Le Bureau de l'audit interne et des investigations, concluant que l'exemple fourni à l'appui de l'indisponibilité de Mme Kazirukanyo ne concernait qu'une période d'une semaine (du 31 janvier au 7 février), que la requérante n'avait pas mentionné dans sa plainte qu'elle-même avait été indisponible à certains moments durant cette semaine et que sa disponibilité était par ailleurs limitée par son prochain départ en congés, s'appuyait encore une fois sur les informations tirées des documents versés au dossier. Le Bureau de l'audit interne et des investigations avait en outre conclu à raison que Mme Kazirukanyo avait en réalité été à l'origine d'un entretien d'examen du comportement professionnel en janvier 2017. Aucune information supplémentaire n'aurait pu induire le Bureau de l'audit interne et des investigations à prendre une autre



décision. Le Tribunal rejette de nouveau le grief selon lequel l'enquêteur du Bureau de l'audit interne et des investigations n'aurait pas tenu compte de la totalité des faits et aurait mal interprété les déclarations de la requérante.

27. En ce qui concerne le grief selon lequel Mme Kazirukanyo aurait injustement insisté sur l'établissement d'un plan de mise à niveau, il a été noté que la requérante affirme qu'un plan de mise à niveau était injustifié en se fondant sur son interprétation d'un document écrit provenant de la Division des ressources humaines<sup>11</sup>. Cependant, tant Mme Kazirukanyo que M. Ali Asghar, Responsable des opérations du Bureau du Kenya et Administrateur régional chargé des opérations, qui participait également aux discussions relatives à l'évaluation du comportement professionnel de la requérante, en ont décidé autrement.

28. Le Bureau de l'audit interne et des investigations a souligné que la requérante affirmait qu'un plan de mise à niveau était injustifié en se fondant sur un courrier électronique en date du 7 septembre 2017 adressé par sa collaboratrice au sein de la Division des ressources humaines, qui estimait injustifié l'établissement d'un plan de mise à niveau. Étant donné que l'autrice du courrier électronique n'était pas compétente pour évaluer le comportement professionnel de la requérante, le Bureau de l'audit interne et des investigations a conclu à raison que l'opinion de sa collaboratrice n'excluait pas que l'établissement d'un plan de mise à niveau soit justifié.

29. Les éléments versés au dossier montrent que les vues de la requérante sur la question s'opposaient à celles de deux personnes, sa superviseuse et M. Asghar. Le fait que ces deux personnes aient estimé qu'un plan de mise à niveau était justifié contredit l'idée sous-jacente que la superviseuse de la requérante était seule à insister sur l'établissement d'un tel plan et indique que les griefs présentés dans la requête relèvent de désaccords normaux sur la qualité du travail et ne constituent pas un abus d'autorité. Le Tribunal conclut que les informations versées au dossier étayaient la décision du

---

<sup>11</sup> Requête, annexe 3 : Allégation par la requérante d'un abus d'autorité, p. 45.

Bureau de l'audit interne et des investigations selon laquelle la requérante était infondée à affirmer que l'établissement d'un plan de mise à niveau était injustifié.

30. Le grief suivant faisait état de ce que, bien que la date limite pour définir les objectifs du rapport d'appréciation du comportement professionnel pour 2017 était fixée au 15 avril 2017, Mme Kazirukanyo ne s'était pas saisie de la question et n'avait jamais organisé d'entretien avec la requérante pour examiner les objectifs, ce qui est révélateur d'une incompétence en matière d'encadrement.

31. Le Bureau de l'audit interne et des investigations a estimé que la gestion de la performance relève d'une responsabilité mutuelle du fonctionnaire et de son superviseur, ainsi que la requérante en était avertie, et que le fonctionnaire était tenu de participer activement et de prendre des initiatives dans ce domaine. Il a ainsi été souligné que la requérante n'a pris d'initiative à cet égard que deux jours avant la date limite. Le Tribunal estime que tous les faits relevant de cette question ont été pris en compte et que rien ne laisse penser que l'enquêteur du Bureau de l'audit interne et des investigations aurait mal interprété les déclarations connexes de la requérante.

32. S'agissant du grief selon lequel Mm Kazirukanyo avait modifié les objectifs du rapport d'appréciation du comportement professionnel en vue de faire échouer la requérante, la Directrice générale adjointe chargée de la gestion a estimé, dans le cadre du contrôle hiérarchique demandé, que les discussions de la requérante et de Mme Kazirukanyo au sujet des objectifs pour 2017 avaient débuté bien avant septembre 2017 et que, pour parvenir à un compromis, Mme Kazirukanyo avait en réalité baissé les objectifs à un taux acceptable (formation achevée à 80 % pour l'année entière) après que la requérante avait attiré son attention sur les difficultés pratiques qu'elle rencontrait. La Directrice générale adjointe chargée de la gestion a conclu qu'il n'existait aucune preuve indiquant que la conduite de Mme Kazirukanyo constituait un abus d'autorité.

33. Le Tribunal estime et confirme que les informations tirées des documents versés au dossier suggèrent l'existence de désaccords purement professionnels entre la requérante et sa superviseuse et rejette le grief selon lequel la Directrice générale adjointe chargée de la gestion n'aurait pas pris en compte l'ensemble des faits et aurait mal interprété les déclarations de la requérante.

34. S'agissant de son transfert (« lift and shift ») vers le Bureau du Kenya, la requérante affirme que le compte-rendu donné par Mme Kazirukanyo de la réunion du 15 août 2017 est une dénaturation délibérée des faits constitutive d'un abus d'autorité.

35. La Directrice générale adjointe chargée de la gestion a estimé que rien n'indiquait qu'un abus d'autorité avait été commis ni que Mme Kazirukanyo avait délibérément dénaturé le compte-rendu de la réunion ou était à l'origine des directives contestées.

36. À l'issue de l'examen des documents versés au dossier, le Tribunal confirme que rien n'indique qu'un abus d'autorité ait été commis ni que la superviseuse de la requérante ait délibérément dénaturé les faits et rejette le grief selon lequel la Directrice générale adjointe chargée de la gestion n'aurait pas pris en compte l'ensemble des faits et aurait mal interprété les déclarations de la requérante.

37. Le grief de la requérante relatif à un arrangement de gestion par décentralisation fonctionnelle concernait le fait qu'à sa prise de fonctions elle avait été informée oralement qu'elle ferait rapport au représentant du Bureau du Kenya, mais qu'au moment de son évaluation il était apparu que M. Asghar était son superviseur pour le Bureau du Kenya dans le cadre de cette gestion décentralisée. La requérante affirme n'avoir jamais été prévenue officiellement du changement.

38. Dans le cadre de son évaluation du grief, le Bureau de l'audit interne et des investigations a relevé que M. Asghar avait participé à des réunions et à des discussions par courrier électronique relatives à l'évaluation de la requérante mais que celle-ci n'avait jamais remis en cause sa participation. Le rôle de M. Asghar dans le cadre de

la présente requête a été clairement défini par le contrôle hiérarchique mené<sup>12</sup>, dans lequel il avait été expliqué que, conformément à la section 2.9 du deuxième amendement du document CF/AI/2011-001, le deuxième notateur est généralement le superviseur direct du superviseur. Cependant, des exceptions sont admises, par exemple pour tenir compte du rattachement hiérarchique résultant d'une gestion par décentralisation fonctionnelle ou pour des questions pratiques. La Directrice générale adjointe chargée de la gestion a conclu que la mise en place d'une gestion par décentralisation fonctionnelle ne constituait pas un abus d'autorité par Mme Kazirukanyo.

39. Le Tribunal estime et confirme que ce grief ne révèle aucune irrégularité dans les actions de Mme Kazirukanyo et convient avec la Directrice générale adjointe chargée de la gestion que rien n'indique qu'un abus d'autorité ait été commis par la superviseuse de la requérante.

40. Enfin, la requérante affirme que Mme Kazirukanyo, en rejetant une demande de formation, visait à la priver de perspectives de perfectionnement. La requérante avait réglé le coût de la formation et avait posé une semaine de congés annuels afin d'y participer. À son retour, elle avait demandé le remboursement du montant payé.

41. La Directrice générale adjointe chargée de la gestion avait conclu que l'approbation de la participation à des activités d'apprentissage et du temps nécessaire à cette fin est à la discrétion du superviseur, sous réserve des considérations de la politique en matière d'apprentissage et de perfectionnement. Elle avait en outre conclu qu'aucune preuve n'indiquait que la demande avait été rejetée sous des prétextes fallacieux et que le refus d'approuver la formation ne constituait pas un abus d'autorité. Par conséquent, la Directrice générale adjointe chargée de la gestion avait estimé que, la requérante n'étant pas autorisée à participer à la formation sans l'approbation de sa superviseuse ou de l'équipe dirigeante du Bureau régional, elle n'était pas fondée à demander le remboursement du coût de la formation.

---

<sup>12</sup> Requête, annexe 10, par. 34.

42. Les faits et les éléments de preuve relatifs à ce grief sont clairs et exhaustifs. Le chapitre 13 du texte administratif de l'UNICEF relatif aux formations (DHR/PROCEDURE/2017/005) a été dûment pris en compte dans le cadre de l'examen de ce grief<sup>13</sup>. Les documents versés au dossier montrent que Mme Kazirukanyo a justifié son refus par des raisons liées à la question de l'évaluation du comportement professionnel de la requérante. Le Bureau de l'audit interne et des investigations a suffisamment examiné cette question, comme le montre son acte de classement de l'affaire. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal rejette le grief selon lequel la Directrice générale adjointe chargée de la gestion n'aurait pas tenu compte de la totalité des faits et aurait mal interprété les déclarations de la requérante.

43. Dans l'ensemble, à l'issue de l'examen des documents soumis par la requérante, le Tribunal estime que ses griefs sont entièrement dénués de fondement. La décision contestée se fondait sur une évaluation rigoureuse de l'ensemble des faits et des éléments de preuve. Rien n'indique que les conclusions factuelles étaient manifestement déraisonnables ou autrement irrationnelles.

---

<sup>13</sup> Ibid., par. 36.

**Jugement**

44. La requête est dénuée de fondement et est rejetée.

*(Signé)*

Margaret Tibulya, juge

Ainsi jugé le 4 mai 2020

Enregistré au Greffe le 4 mai 2020

*(Signé)*

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi