

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



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2019/058

Jugement n° UNDT/2020/092

Date : 19 juin 2020

Français

Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter, Jr

Greffe : New York

Greffier : Nerea Suero Fontecha

HAMMOND

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil des requérantes :

Néant

Conseil du défendeur :

Nicole Wynn, Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Nusrat Chagtai, Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le 17 novembre 2018, le requérant, fonctionnaire d'administration de classe P-4 au sein de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (« MINUAD »), a déposé une requête pour contester le traitement réservé à la plainte pour conduite prohibée qu'il avait déposée contre son premier notateur en vertu de la circulaire ST/SGB/2008/5 (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir). La requête a été introduite au Greffe de Nairobi.

2. Dans sa réponse, déposée le 24 décembre 2018, le défendeur soutient que la requête est sans fondement, la plainte du requérant ayant été traitée conformément aux dispositions de la circulaire ST/SGB/2008/5.

3. Le 19 juillet 2019, l'affaire a été transférée au Greffe de New York. Le 1^{er} avril 2020, elle a été attribuée au juge de céans.

4. Conformément à l'ordonnance n° 68 (NY/2020) en date du 15 avril 2020, le défendeur et le requérant ont respectivement déposé leurs conclusions finales le 24 avril 2020 et le 30 avril 2020.

5. Par les motifs exposés ci-après, le Tribunal rejette la requête, la plainte du requérant ayant été dûment traitée et l'enquête y relative ayant été menée de manière régulière.

Faits

6. Le 17 octobre 2017, le requérant a déposé une plainte contre son premier notateur pour abus de pouvoir et représailles. Le requérant a allégué que son premier notateur : a) lui avait imposé des conditions de travail irrégulières ; b) n'avait pas recommandé la prorogation de son engagement ; c) avait recommandé le déclassement du poste qu'il occupait de la classe P-4 à la classe FS-6 après que le requérant avait contesté les résultats de l'évaluation de sa performance pour le cycle 2016-2017.

7. Le 22 octobre 2017, l'Équipe déontologie et discipline de la MINUAD a accusé réception de la plainte du requérant. Le 5 décembre 2017, elle a transmis son évaluation de la plainte au Chef de l'Opération, le Représentant spécial conjoint de la MINUAD. Elle y recommandait qu'un groupe soit mis sur pied pour enquêter sur les faits de harcèlement et d'abus de pouvoir dénoncés par le requérant.

8. Le 5 décembre 2017, le Chef de l'Opération a constitué un groupe d'enquête et lui a confié le soin d'enquêter entre le 10 décembre 2017 et le 22 janvier 2018, et en a informé le requérant et le premier notateur.

9. Le 4 mars 2018, le Groupe d'enquête a remis son rapport au Chef de l'Opération.

10. Le 20 août 2018, l'Équipe déontologie et discipline a informé le requérant que, d'après les conclusions du Groupe d'enquête, les faits de harcèlement et d'abus de pouvoir n'étaient pas établis. Elle lui a précisé ce qui suit : a) bien qu'inappropriés, les commentaires que son premier notateur avait formulés dans un courriel qu'il lui avait adressé n'étaient pas constitutifs de harcèlement ; b) le retard dans la finalisation de son ePAS 2016-2017, la prolongation de son engagement et le déclassement de son poste de la classe P-4 à la classe FS-6 n'étaient pas constitutifs d'abus de pouvoir ; c) le Chef de l'Opération prendrait des mesures administratives contre le premier notateur.

11. Le 23 septembre 2018, le Chef de l'Opération a également écrit au requérant pour l'informer des conclusions de l'enquête et lui faire savoir que des mesures administratives seraient prises, à savoir qu'il serait demandé au premier notateur de suivre des séances de conseil et de formation.

Examen

Question à trancher en l'espèce

12. La principale question juridique soumise au Tribunal est de savoir si la plainte pour conduite prohibée déposée par le requérant contre son premier notateur en vertu de la circulaire ST/SGB/2008/5 a fait l'objet d'un traitement régulier.

Cadre juridique

13. Au titre de la disposition 1.2 f) du Règlement du personnel, sont interdites toutes formes de discrimination, d'abus de pouvoir ou de harcèlement sur le lieu de travail ou à l'occasion du travail.

14. On trouve dans la circulaire ST/SGB/2008/5 la procédure à suivre pour traiter les plaintes relatives aux conduites prohibées.

15. Conformément à la disposition 5.20 de la circulaire ST/SGB/2008/5, le plaignant fondé à croire que sa plainte a fait l'objet d'une procédure irrégulière pourra former recours en vertu du chapitre XI du Règlement du personnel.

16. Avant d'entreprendre son examen, le Tribunal doit rappeler qu'il n'a pas le pouvoir de procéder à une nouvelle enquête sur les allégations de harcèlement initiales [voir, par exemple, arrêts *Messinger* (2011-UNAT-123) et *Luvai* (2014-UNAT-417)]. Le Tribunal du contentieux administratif ne peut que se borner à déterminer si l'Administration a fait usage de son pouvoir discrétionnaire de manière licite, rationnelle, raisonnable et régulière sur le plan de la procédure, de manière à ne pas ouvrir la voie à l'injustice, à l'illicéité ou à l'arbitraire [voir arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733)]. À cet égard, 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 a des effets pervers. Il n'est pas non plus censé substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général [voir arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084)],

L'enquête était-elle régulière ?

17. Le requérant soutient ne pas avoir eu droit à une procédure régulière et affirme que l'enquête n'a pas été conduite dans les règles. Pour sa part, le défendeur rétorque que l'Administration a traité la plainte du requérant en suivant en tous points les dispositions énoncées dans la circulaire ST/SGB/2008/5 et que le requérant n'a démontré aucune irrégularité dans la procédure.

18. Au vu du dossier, le Tribunal est convaincu que l'enquête a été menée conformément aux prescriptions de la circulaire ST/SGB/2008/5 et que le requérant a bénéficié d'une procédure régulière. Il constate notamment que, après réception de la plainte du requérant du 17 octobre 2017, l'Équipe déontologie et discipline a répondu rapidement et de manière exhaustive. Le 31 octobre 2017, le chef de l'Équipe s'est entretenu avec le requérant et lui a conseillé d'étayer ses allégations par des informations plus précises. Le 14 novembre 2017, le requérant a fourni des renseignements détaillés à l'appui de ses allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir et de représailles. Le 22 novembre 2017, l'Équipe lui a demandé de clarifier certains points dans ses allégations, ce qu'il a fait le 24 novembre 2017. Le 5 décembre 2017, l'Équipe a transmis son évaluation de la plainte au Chef de l'Opération. Elle y recommandait qu'un groupe soit mis sur pied pour enquêter sur les faits de harcèlement et d'abus de pouvoir dénoncés par le requérant. Le jour même, le Chef de l'Opération a créé un groupe et lui a confié le soin de mener une enquête entre le 10 décembre 2017 et le 22 janvier 2018, et en a informé le requérant et son premier notateur. Le 17 décembre 2017, le Groupe d'enquête a interrogé le requérant. Il a interrogé 12 autres personnes entre le 13 et le 19 décembre 2017. Le 4 mars 2018, le Groupe a remis son rapport d'enquête au Chef de l'Opération.

19. Le Tribunal note en outre que le Chef de l'Opération a pris des mesures à la suite de l'enquête, ayant estimé que, bien que les allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir émises par le requérant étaient infondées, le premier notateur n'avait pas bien expliqué la restructuration à l'intéressé et avait formulé des remarques

personnelles inappropriées dans les courriels qu'il lui avait envoyés. Par conséquent, conformément à la section 5.18 b) de la circulaire ST/SGB/2008/5, le chef de mission a décidé de prendre des mesures administratives exigeant du premier notateur qu'il suive des séances de conseil et de formation. Le Tribunal constate à cet égard que, le 25 septembre 2018, le premier notateur a suivi une formation sur la prévention du harcèlement intitulée « Prevention of workplace harassment, sexual harassment and abuse of authority in the workplace » et, le 26 septembre 2018, une formation consacrée à la gestion de la performance et au perfectionnement du personnel et adressée aux responsables et aux superviseurs. Le chef de l'Équipe déontologie et discipline lui a également apporté des conseils sur la manière de communiquer avec ses subalternes.

20. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime que la plainte du requérant a fait l'objet d'une procédure régulière.

Y a-t-il eu d'autres vices de procédure ?

21. Le Tribunal examinera ci-après les allégations du requérant concernant d'autres vices de procédure. Le requérant soutient que : a) l'interrogatoire s'est déroulé irrégulièrement ; b) le Groupe d'enquête n'a pas pris en considération son allégation de représailles ; c) le décideur saisi de la plainte, à savoir le Chef de l'Opération, était exposé à un conflit d'intérêt potentiel ; d) aucune copie du rapport d'enquête complet ne lui a été remise ; e) la durée de l'enquête était excessive.

Déroulement de l'interrogatoire

22. Le requérant affirme que le Groupe d'enquête a d'abord interrogé son premier notateur, à tort, le 13 décembre 2017.

23. Le Tribunal fait observer que le Groupe d'enquête a le pouvoir discrétionnaire de décider de la manière d'instruire la plainte [jugement *Masyllkanova* (UNDT/2015/088)]. La seule limite expressément imposée à ce pouvoir discrétionnaire est énoncée au paragraphe 5.16 de la circulaire ST/SGB/2008/5, aux termes duquel

« [l]e plaignant, le mis en cause et toute autre personne susceptible de détenir des informations utiles concernant la conduite en cause seront interrogés à l'occasion de l'enquête ». La circulaire ST/SGB/2008/5 ne prescrit aucun ordre particulier pour la conduite des interrogatoires.

24. Le Groupe d'enquête s'est conformé à cette disposition et c'est à bon droit qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire de décider de la manière d'enquêter. En l'espèce, il a interrogé le premier notateur le 13 décembre 2017, soit quatre jours avant d'interroger le requérant, parce que l'intéressé partait en congés le 14 décembre 2017. Le Tribunal considère qu'il s'agissait d'une décision raisonnable permettant de traiter la plainte du requérant sans délai.

25. Le requérant soutient en outre qu'il aurait dû avoir la possibilité d'interroger certains témoins afin de confronter ses accusateurs. Le Tribunal note qu'aucune disposition de la circulaire ST/SGB/2008/5 ne donne un tel droit aux fonctionnaires qui portent plainte pour conduite prohibée et ne trouve donc aucun fondement à cette allégation d'irrégularité.

Le Groupe d'enquête a-t-il dûment examiné les allégations du requérant ?

26. Le requérant affirme que le Groupe d'enquête n'a examiné qu'une partie de ses allégations et n'a pas tenu compte de son allégation de représailles. Dans sa plainte, le requérant soutenait que son premier notateur avait recommandé le déclassement de son poste en guise de représailles après qu'il avait contesté les résultats de l'évaluation de sa performance pour le cycle 2016-2017.

27. Après examen du dossier, le Tribunal conclut que le Groupe d'enquête a bien examiné cet aspect de la plainte. À cet égard, il relève que le Groupe avait pour mandat d'établir entre autres les faits de représailles. Il constate en outre que le Groupe a conclu que la recommandation du premier notateur tendant à déclasser le poste était dans l'intérêt de l'Organisation et ne constituait pas un abus de pouvoir au sens de la

circulaire ST/SGB/2008/5. Le Tribunal estime dès lors que le Groupe d'enquête a bien examiné tous les aspects essentiels de la plainte.

Y avait-il conflit d'intérêt ?

28. Le requérant affirme que l'enquête était entachée d'un conflit d'intérêt non déclaré par le décideur saisi de la plainte, à savoir le Chef de l'Opération. Outre qu'il était le Chef de l'Opération, il était aussi le deuxième notateur de l'évaluation de sa performance de 2016. Le requérant soutient que, son évaluation étant le point central de sa plainte, le deuxième notateur était appelé à justifier les mesures qu'il avait lui-même prise lors de la contestation des résultats d'une évaluation précédente et que cela avait dès lors créé un conflit d'intérêt.

29. Le Tribunal considère qu'il est important que le décideur saisi d'une plainte ne soit pas partial ou perçu comme tel. En son Article 101.3, la Charte des Nations Unies dispose que « la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». L'article 4.2 du Statut du personnel dispose que « [l]a considération dominante en matière de nomination, de mutation ou de promotion des fonctionnaires doit être d'assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité. ». Plus précisément, en ce qui concerne les conflits d'intérêts, l'article 1.2 m) du Statut prévoit ce qui suit :

m) Il y a conflit d'intérêts lorsque, du fait de quelque action ou omission de sa part, l'intérêt personnel du fonctionnaire vient nuire à l'exercice de ses fonctions ou à l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international. Le fonctionnaire concerné signale tout conflit d'intérêts, ou risque de conflit d'intérêts, au chef du bureau dont il relève, l'Organisation devant neutraliser ce conflit et le résoudre au mieux de ses intérêts propres.

30. Il est prévu au paragraphe 3.3 de la circulaire ST/SGB/2008/5 que les chefs de département ou de bureau veillent à la mise en œuvre de ses dispositions. En l'espèce,

le Chef de l'Opération, en qualité de chef de bureau, a respecté les prescriptions de ladite circulaire. Sur la base de l'évaluation initiale et de la recommandation de l'Équipe déontologie et discipline, il a rapidement mis sur pied un groupe indépendant composé de fonctionnaires qualifiés, conformément à la disposition 5.14, et lui a confié le soin d'enquêter sur les faits dénoncés par le requérant, puis a pris des mesures administratives à l'encontre du premier notateur compte tenu des conclusions de l'enquête. Le Tribunal relève que dans les petites entités de l'Organisation, il arrive que le chef de bureau soit amené à faire office de deuxième notateur et à prendre des mesures administratives dans l'exercice de l'une et l'autre de ces deux fonctions. Pour autant, cette situation n'entraîne pas nécessairement de conflit d'intérêt qui empêcherait le deuxième notateur de s'acquitter raisonnablement des fonctions et des responsabilités qui lui incombent en tant que chef de bureau dans l'application de la circulaire ST/SGB/2008/5. Il doit être statué sur chaque affaire au cas par cas et il n'y a en l'espèce aucun élément laissant penser que le Chef de l'Opération ait été partial ou ait pu être raisonnablement perçu comme tel. Le Tribunal fait par ailleurs observer que les plaintes du requérant visent son premier notateur et non son deuxième notateur et trouve dès lors infondée l'allégation selon laquelle ce dernier aurait fait preuve de partialité en l'espèce.

Non-remise du rapport d'enquête complet au requérant

31. Le requérant affirme n'avoir reçu aucune copie du rapport d'enquête complet et n'avoir pas eu la possibilité de le commenter avant sa publication.

32. Le Tribunal constate que le Chef de l'Opération a informé le requérant par écrit des conclusions de l'enquête et des mesures prises le 25 septembre 2018. À cet égard, la disposition 5.18 de la circulaire ST/SGB/2008/5 énonce les obligations faites à l'Administration pour ce qui est des informations qu'elle est tenue de fournir au plaignant, et précise que « [l]e fonctionnaire responsable informera le plaignant des conclusions de l'enquête et des mesures prises ». Le Tribunal d'appel a jugé qu'un plaignant n'était pas fondé à recevoir le rapport d'enquête complet à moins que des

arguments convaincants n'aient été présentés pour démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles [voir, par exemple, les arrêts *Ivanov* (2015-UNAT-519) et *Masyllkanova* (2016-UNAT-662)]. Le requérant n'a invoqué aucune circonstance exceptionnelle justifiant la divulgation du rapport d'enquête ; sa plainte est dès lors sans fondement. En outre, rien dans les dispositions de la circulaire ST/SGB/2008/5 ne donne le droit au requérant de commenter le rapport du Groupe d'enquête. Il n'y a donc à cet égard aucune irrégularité.

Durée excessive de l'enquête

33. Le requérant avance que la durée de l'enquête était excessive et fait observer qu'il a fallu quatre mois au Groupe d'enquête pour remettre son rapport, alors qu'il est proposé de limiter la durée de l'enquête à trois mois à la disposition 5.17 de la circulaire ST/SGB/2008/5, laquelle précise que le Groupe d'enquête remet son rapport en principe « dans les trois mois suivant la date de dépôt de la plainte ou dénonciation formelle ».

34. Le défendeur soutient qu'il n'y a pas eu de retard déraisonnable dans l'espèce. Le Tribunal constate que l'Équipe déontologie et discipline a accusé réception de la plainte du requérant du 17 octobre 2017 sans tarder et demandé des éclaircissements au sujet de ses allégations. Une fois ce complément d'information reçu, l'Équipe a évalué la plainte du requérant en trois semaines et recommandé au Chef de l'Opération, le 5 décembre 2017, de mettre sur pied un Groupe d'enquête. Le 5 décembre 2017, le Chef de l'Opération a créé le Groupe. Ce dernier a remis son rapport au Chef de l'Opération le 4 mars 2018, soit quatre mois après que l'Équipe avait reçu le dossier du requérant détaillant ses allégations. Le défendeur ajoute que, compte tenu de la charge de travail de la section et des contraintes opérationnelles, notamment le départ en congé de fonctionnaires et les congés de détente, le Chef de l'Opération n'aurait pas été en mesure de prendre sa décision définitive avant le 20 août 2018.

35. Le Tribunal reconnaît que le délai de trois mois est recommandé à titre de bonne pratique et devrait être respecté dans la mesure du possible. Toutefois, ce délai n'est

pas obligatoire au sens de la circulaire ST/SGB/2008/5 et chaque affaire doit être examinée au cas par cas, en fonction des faits et des circonstances qui la caractérisent. En l'espèce, le Groupe d'enquête ayant été amené à interroger 13 personnes, le Tribunal est d'avis que le délai de quatre mois est raisonnable et qu'aucun retard indu n'est dès lors à déplorer.

Dispositif

36. Par ces motifs, la requête est rejetée.

(Signé)

M. Alexander W. Hunter, Jr.

Ainsi jugé le 19 juin 2020

Enregistré au Greffe le 19 juin 2020

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière, New York