



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/046
Jugement n° : UNDT/2020/221
Date : 31 décembre 2020
Original : anglais

Juge : M. Francis Belle
Greffe : Nairobi
Greffier : Mme Abena Kwakye-Berko

ULAR

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :
Mme Irene Kashindi

Conseils du défendeur :
Mme Nicole Wynn, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit
administratif/Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU
Mme Rosangela Adamo, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit
administratif/Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. La requérante est titulaire d'un engagement de durée déterminée de classe FS-4 auprès de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Elle occupe un poste d'assistante administrative basé à Kinshasa.

Rappel de la procédure

2. Le 3 mai 2019, la requérante a introduit une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal »). Elle a décrit les décisions qu'elle conteste comme suit : a) un harcèlement continu, un traitement injuste et un abus de pouvoir qui ne peuvent se résumer à une seule décision ; b) la violation de plusieurs règles et règlements ; c) le défaut d'examen et le contournement à plusieurs reprises de sa candidature à une promotion, sur la base d'une décision prise le 22 janvier 2019 ; d) l'absence de rémunération pour l'exercice de fonctions correspondant à un poste plus élevé ; e) le défaut de traitement d'une plainte pour atteintes et harcèlement sexuels.

3. Le 10 juin 2019, le défendeur a déposé une réponse.

4. Le 9 janvier 2020, la requérante a déposé une demande tendant à obtenir une ordonnance de mesures conservatoires pour la réaffecter à un autre lieu d'affectation, alléguant être victime de mauvais traitements par ses collègues et son deuxième notateur depuis le dépôt de sa requête le 3 mai 2019. Le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 013 (NBI/2020) rejetant la demande de mesures conservatoires.

5. Le 23 juillet 2020, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 140 (NBI/2020) de mise en état. Le Tribunal a notamment demandé aux parties si elles étaient disposées à ce que l'affaire soit réglée *inter partes*.

6. Le 4 août 2020, les parties ont demandé conjointement la suspension de l'instance durant la médiation et ont demandé que l'affaire soit renvoyée au Bureau

des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies pour faciliter la procédure. Le 6 août 2020, dans l'ordonnance n° 147 (NBI/2020), le Tribunal a accueilli la demande, suspendant l'instance jusqu'au 31 août 2020.

7. Le 31 août 2020, le Directeur des services de médiation a écrit au Greffe du Tribunal pour demander un délai supplémentaire, afin que les parties puissent continuer à s'employer de bonne foi à régler l'affaire sans recourir à une procédure de contentieux devant le Tribunal.

8. Le 2 septembre 2020, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 168 (NBI/2020) accordant la prolongation de délai demandée.

9. Le 2 octobre 2020, le Directeur des services de médiation a informé le Tribunal que les parties poursuivaient de bonne foi leurs discussions en vue d'un règlement partiel du litige et qu'une prolongation du délai de suspension de l'instance contribuerait à mener ces discussions à terme.

10. Le 6 octobre 2020, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 195 (NBI/2020), afin d'accorder plus de temps pour mener à terme le règlement partiel du litige.

11. Le 15 octobre 2020, la requérante a informé le Tribunal que le litige avait été partiellement réglé et a retiré la partie de sa requête qui ne faisait plus l'objet d'un différend.

12. Le même jour, le Tribunal a tenu une conférence de mise en état avec les parties, afin de définir les questions restant en litige.

13. Le 19 octobre 2020, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 205 (NBI/2020) pour fixer les échéances de dépôt de conclusions supplémentaires sur la recevabilité et le besoin de tenir une audience. Conformément aux dispositions de l'ordonnance, des conclusions ont été déposées et ont fait l'objet d'une réponse.

14. Le 16 novembre 2020, le Tribunal a tenu une nouvelle conférence de mise en état avec les parties.

15. Le 10 décembre 2020, le Tribunal a décidé que l'affaire pouvait être tranchée sur la base des conclusions écrites des parties et a ordonné à celles-ci de déposer leurs conclusions finales.

16. Les parties ont déposé leurs conclusions finales le 18 décembre 2020.

Faits et argumentation

17. La requérante affirme avoir été harcelée sexuellement par une collègue (VL) le 8 juillet 2015. Elle a signalé l'affaire à son supérieur hiérarchique le jour même.

18. Les 5 et 6 juin 2016, la requérante a signalé des actes de harcèlement verbal et de violence de la part de la même collègue.

19. Le 20 août 2017, la requérante a signalé les atteintes sexuelles présumées auprès du Bureau des services de contrôle interne (BSCI).

20. Le 17 novembre 2017, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de divers manquements et actes, y compris concernant l'appréciation du comportement professionnel et relevant d'un abus de pouvoir, d'un harcèlement et d'un défaut de suite donnée à sa plainte pour exploitation et atteintes sexuelles.

21. Le Groupe du contrôle hiérarchique a répondu à la requérante le 28 novembre 2017. Il a estimé que la demande de contrôle hiérarchique de la requérante n'était pas recevable, car elle n'avait pas cité de décision administrative susceptible de recours. En ce qui concerne les allégations d'atteintes et de harcèlement sexuels, le Groupe du contrôle hiérarchique a conseillé à la requérante de signaler l'affaire au BSCI, ce qu'elle avait déjà fait.

22. Le 24 novembre 2017, la MONUSCO a publié l'avis de vacance de poste n° 81515. La requérante a présenté sa candidature au poste en question le 27 novembre 2017. La Section des ressources humaines de la MONUSCO a examiné 92 candidatures pour le poste, y compris celle de la requérante, et a invité les candidats à passer une épreuve écrite. La requérante ne s'est pas présentée à

l'épreuve.

23. Le 22 août 2018, la Division des investigations du BSCI a publié un rapport d'enquête dans lequel elle a conclu que les allégations de la requérante étaient fondées. Le BSCI a transmis le rapport au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la plainte visant l'une des fonctionnaires de cette agence.

24. Le 14 mars 2019, la requérante a déposé une seconde demande de contrôle hiérarchique.

25. Le 15 avril 2019, après que la requérante a introduit sa requête devant le Tribunal, le PNUD a informé le BSCI qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves que VL ait commis une faute et que l'affaire contre elle avait donc été classée.

26. Le 13 mai 2019, le BSCI a informé la requérante de la décision du PNUD concernant l'affaire. Il s'agissait de la première communication adressée par le défendeur à la requérante sur ce sujet depuis sa plainte en 2017.

27. Le défendeur estime que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître des plaintes d'ordre général de la requérante relatives à des actes de harcèlement et d'abus de pouvoir, à des allégations de violations non spécifiées de règles et de règlements, au défaut de traitement d'une plainte pour harcèlement sexuel et à l'absence de rémunération pour l'exercice de fonctions correspondant à la classe FS-5. En ce qui concerne ces allégations, la requête n'est pas recevable *ratione materiae*, car la requérante n'a pas cité de décision administrative susceptible de recours au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal.

28. Au sujet de l'abus de pouvoir et du défaut de traitement de la plainte de la requérante pour atteintes et harcèlement sexuels, le défendeur fait valoir que la requête était tardive, la requérante ne l'ayant pas introduite dans le délai de 90 jours à compter de la réception du résultat du contrôle hiérarchique, à savoir le 28 novembre 2017. Le défendeur affirme également qu'il n'y a pas eu défaut de suite donnée à la plainte de la requérante, le BSCI ayant écrit le 13 mai 2019 à cette dernière

pour l'informer de l'issue de la procédure.

29. Il n'a pas été possible de donner suite à la plainte de la requérante pour abus de pouvoir par son supérieur hiérarchique car, bien que la requérante ait déposé une plainte auprès de l'Équipe déontologie et discipline de la MONUSCO le 18 juin 2018, elle n'a pas répondu à la demande d'informations complémentaires de cette dernière.

30. En résumé, le défendeur soutient que la seule décision administrative susceptible de recours citée par la requérante est la décision finale datée du 22 janvier 2019, dans laquelle la requérante a été informée qu'elle n'avait pas été sélectionnée pour le poste de classe FS-5. La requérante a bénéficié d'un examen approfondi et équitable de sa candidature durant la procédure de sélection dans la mesure où elle y a participé. Ayant refusé de se présenter à l'épreuve écrite, sa candidature n'a pas pu être examinée plus avant.

31. La requérante avance qu'il n'est pas possible de dissocier ses griefs. Ceux-ci devraient être considérés dans leur ensemble comme faisant partie d'une succession d'événements constitutifs, de manière continue et injustifiée, d'un abus de pouvoir ayant entraîné l'humiliation et la détresse de la requérante, ainsi que des effets néfastes sur la santé de cette dernière qui ont conduit à son hospitalisation pour troubles de santé liés à la dépression¹. Toutes les actions et omissions en l'espèce ont eu des conséquences juridiques directes et constituent des violations des conditions d'emploi ou du contrat de travail de la requérante. Par conséquent, la jurisprudence citée par le défendeur n'est pas applicable en l'espèce.

32. La requérante reproche au BSCI d'avoir mis près de deux ans à répondre à sa plainte pour harcèlement sexuel et au défendeur d'avoir mis près de quatre ans à compter de la date de l'incident, en 2015, pour l'informer à la hâte du résultat. Elle se sent lésée par la décision du défendeur de classer l'affaire sans s'entretenir avec elle. La requérante estime que l'enquête a été mal conduite et que les conclusions du

¹ Annexe 9, requête.

défendeur sur la recevabilité montrent clairement qu'il a mal compris l'enchaînement des événements à l'origine de sa plainte. Les griefs de la requérante font apparaître un harcèlement injustifié et continu de la part de ses supérieurs hiérarchiques, dont le défendeur avait le devoir de la protéger, ce qu'il n'a pas fait.

Examen

33. Le Tribunal estime qu'il y a trois questions à trancher. En premier lieu, l'allégation de harcèlement continu, de traitement injuste et d'abus de pouvoir dont la requérante aurait été victime durant un certain temps. Ensuite, plus précisément, la contestation par la requérante de la décision de non-sélection de sa candidature à un poste. Enfin, l'allégation de mauvaise gestion de la plainte de la requérante pour harcèlement sexuel.

34. Le Tribunal rappelle qu'une procédure est en place pour traiter les cas de harcèlement de toute nature touchant le personnel de l'Organisation et survenant au sein de ses divers programmes. La requérante est une fonctionnaire du Secrétariat de l'ONU et, à ce titre, devait avoir connaissance des procédures régissant les allégations de harcèlement. Logiquement, toute procédure de ce type se compose d'un certain nombre d'étapes. Tout d'abord, les faits doivent être signalés à un supérieur hiérarchique direct, enclenchant une enquête. En fonction de la réponse reçue et en supposant que le comportement dénoncé ait eu une incidence sur des décisions administratives, la requérante serait alors en mesure d'introduire une requête devant le Tribunal en vue d'obtenir une réparation adaptée.

35. Au vu de la nature des allégations formulées et comme il n'y a pas été donné suite, le Tribunal estime impossible d'examiner la requête telle qu'elle a été présentée, celle-ci manquant de clarté et ne mentionnant aucun auteur spécifique, aucune décision administrative, aucun récapitulatif des mesures prises ni aucune évaluation des incidences sur le travail de la requérante, de sorte que le Tribunal devrait la juger irrecevable.

36. La requérante est en droit de déposer une requête devant le Tribunal en vue

d'obtenir réparation. Toutefois, la requête doit être conforme au Statut et au Règlement de procédure du Tribunal. Le dépôt d'une requête contenant des allégations d'ordre général de harcèlement, de traitement injuste et d'abus de pouvoir n'est conforme à aucune disposition du Statut ou du Règlement du Tribunal.

37. Le Tribunal note cependant que la requête en l'espèce peut être considérée comme un tout, dans le cadre duquel la décision de non-sélection et la réponse du défendeur à l'allégation de harcèlement sexuel sont perçues comme faisant partie d'un comportement systématique ayant eu une incidence sur la requérante.

38. Au vu des circonstances présentées dans les conclusions dont il a été saisi, le Tribunal a décidé d'examiner la requête sous l'angle de cette dernière interprétation.

39. La requérante a présenté sa candidature au poste de classe FS-5 et n'a pas été sélectionnée. La question de la non-sélection pour un poste relève à juste titre du Statut et du Règlement de procédure du Tribunal. Toutefois, la requérante doit démontrer que la présomption en faveur de l'Administration (présomption de régularité des actes administratifs) a été infirmée par des faits et des erreurs de procédure, afin que la décision contestée soit reconnue irrégulière.

40. En effet, tant que le défendeur est en mesure d'apporter une preuve, même minimale, que les procédures applicables ont été respectées et que la candidature de la requérante a fait l'objet d'un examen équitable, la charge de la preuve est reportée sur la requérante, laquelle doit démontrer que la procédure de sélection n'a pas été correctement menée.

41. En ce qui concerne la non-sélection de sa candidature, il est évident que la requérante était tenue de passer une épreuve écrite mais qu'elle ne l'a pas fait. Ses explications à ce sujet n'ont en aucune manière démontré que l'Administration était responsable de sa non-participation à l'épreuve écrite. En conséquence, le Tribunal conclut que la requérante doit assumer la responsabilité de sa non-participation à l'épreuve et ne peut donc s'en prendre qu'à elle-même de n'avoir pas été retenue pour le poste.

42. Par conséquent, cet élément de la requête est rejeté.

43. Il s'agit à présent d'examiner la requête en ce qui concerne le traitement réservé à la requérante dans le cadre de sa plainte pour harcèlement sexuel.

44. La difficulté réside dans le fait que le traitement de la plainte de la requérante s'est prolongé sur une période excessivement longue, durant laquelle cette dernière a demandé un contrôle hiérarchique à deux reprises. Le second contrôle hiérarchique a conclu à l'irrecevabilité de la demande, au motif que la requérante ne l'avait pas déposée dans le délai prescrit. Toutefois, le Groupe du contrôle hiérarchique n'a pas tenu compte du fait qu'au moment de sa première demande, la requérante n'avait reçu aucune réponse concernant sa plainte pour harcèlement sexuel. En effet, à cette date, le BSCI n'avait pas encore informé le PNUD des conclusions de son enquête.

45. Pour sa part, le PNUD n'a jamais informé la requérante de l'issue de sa plainte. Il s'avère que le BSCI lui-même n'a informé la requérante de la décision du PNUD concernant sa plainte qu'après que cette dernière a introduit sa requête devant le Tribunal. Le PNUD avait classé la plainte après avoir conclu à l'insuffisance de preuves pour y donner suite. Quatre ans s'étaient alors écoulés depuis que la requérante avait déposé la plainte et deux ans depuis que le BSCI avait été chargé de l'enquête à ce sujet.

46. Or, la requérante avait déjà introduit la requête, se fondant sur le fait qu'elle n'avait reçu aucune réponse concernant sa plainte. Par conséquent, le Tribunal constate qu'au moment de l'introduction de la requête, la requérante a déclaré à juste titre qu'elle n'avait eu connaissance d'aucune réponse apportée à sa plainte. La requête est donc recevable.

47. Par ailleurs, le Tribunal estime insuffisamment justifiée la décision du Groupe du contrôle hiérarchique de juger la seconde demande de la requérante irrecevable au motif que cette dernière n'avait pas introduit de requête devant le Tribunal après sa première demande de contrôle hiérarchique, alors que la requérante n'avait à cette date reçu aucune réponse satisfaisante concernant sa plainte pour harcèlement sexuel.

48. Dans des circonstances normales, ce sont les conclusions des enquêteurs qui permettent à la plaignante d'agir ou à l'Administration de prendre des mesures à l'encontre de l'auteur du harcèlement sexuel. Il ne peut être reproché à la requérante d'avoir agi en se fondant sur le fait qu'aucun rapport d'enquête n'avait été publié à la date de l'introduction de sa requête.

49. En effet, le moment où le rapport du BSCI a été publié et où la décision a été prise de ne pas donner suite à la plainte semble presque indiquer, dans les circonstances de l'espèce, une volonté d'infliger des représailles et, à tout le moins, de faire en sorte que la requête échoue sans avoir été véritablement examinée.

50. Le Tribunal reconnaît que l'Administration dispose d'une certaine latitude pour agir en matière d'allégations de harcèlement sexuel. Cependant, la gravité d'une telle accusation suppose que l'Administration fasse au moins la preuve de l'existence d'une procédure au cours de laquelle la requérante a été correctement informée et a pu formuler des observations visant à rectifier la perception de faits ou l'interprétation de dispositions du Règlement du personnel. En l'espèce, il semble qu'après que la requérante a déposé sa plainte, peu d'efforts, voire aucun, aient été engagés pour la tenir informée de l'évolution de l'affaire et des éventuels témoins pouvant avoir été entendus au sujet de la plainte.

51. La requérante aurait également dû avoir la possibilité d'examiner le rapport du BSCI et les raisons invoquées pour justifier la décision de classer sa plainte à l'encontre de la fonctionnaire désignée comme auteure présumée du harcèlement sexuel.

52. Le Tribunal trouve particulièrement curieux qu'en dépit de la conclusion du BSCI selon laquelle la plainte de la requérante était fondée et étayée, le PNUD ait décidé de classer l'affaire sans même s'adresser à la requérante !

53. Le Tribunal estime que le défendeur aurait dû respecter les dispositions de l'alinéa b) de l'article 5.18 de la circulaire ST/SGB/2008/5 du Secrétaire général sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir :

b) S'il ressort du rapport que les allégations sont fondées sur des faits qui, sans être de nature à justifier l'ouverture d'une instance disciplinaire, appellent des mesures administratives, le fonctionnaire responsable décidera du type de mesure à prendre, en informera le fonctionnaire concerné et prendra les dispositions nécessaires pour y donner suite. Les mesures administratives pourront consister en une formation obligatoire, un blâme, un changement de fonctions ou de responsabilités, un accompagnement psychologique ou toute autre mesure corrective appropriée. Le fonctionnaire responsable informera le plaignant des conclusions de l'enquête et des mesures prises.

54. Le Tribunal estime également que le défendeur doit agir de manière transparente. Compte tenu des circonstances de l'espèce, notamment le délai excessif de traitement de la plainte et la conclusion du BSCI selon laquelle la plainte était fondée, le défendeur se doit d'expliquer à la requérante sa décision de conclure à l'insuffisance des preuves de harcèlement sexuel. Une telle explication devrait rappeler les critères légaux à remplir pour établir l'existence d'un harcèlement sexuel et les raisons pour lesquelles l'Administration estime qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour étayer une allégation de cette nature.

55. Le Tribunal rappelle au défendeur qu'il lui faut soigneusement évaluer le bien-fondé de ses actes. Il n'est en aucun cas acceptable que le défendeur ignore un rapport d'enquête dont les conclusions ne sont pas à son goût, en l'absence d'autre justification. En l'espèce, les actes du défendeur constituent un gaspillage inacceptable du temps et des ressources de l'Organisation que le Tribunal ne saurait tolérer.

56. Dans ces circonstances, le Tribunal estime que la conclusion selon laquelle il n'y avait pas suffisamment de preuves pour donner suite à l'allégation de harcèlement sexuel, sans autre justification, constitue un abus de pouvoir de la part du défendeur.

57. Le Tribunal ordonne au défendeur de fournir à la requérante, dans un délai d'un mois, une explication claire de sa décision de ne pas donner suite à l'allégation de harcèlement sexuel.

58. Les preuves requises pour justifier l'octroi des autres réparations demandées par la requérante n'ont pas été fournies et la demande d'indemnisation pour préjudice moral est par conséquent rejetée.

59. En conséquence, la requête est accueillie en partie.

(Signé)

Francis Belle, juge

Ainsi jugé le 31 décembre 2020

Enregistré au Greffe le 31 décembre 2020

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi