



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2020/030

Jugement n° UNDT/2021/049

Date : 3 mai 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffe : New York

Greffier : M^{me} Nerea Suero Fontecha

FOSSE

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

George G. Irving

Conseil du défendeur :

Camila Nkwenti, Programme des Nations Unies pour l'environnement

Thomas Deleuil, Programme des Nations Unies pour l'environnement

Introduction

1. La requérante, fonctionnaire au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (le « Secrétariat de la CDB ») à Montréal (Canada), conteste la décision par laquelle l'Administration a refusé de prendre des mesures pour donner suite à sa plainte déposée sur le fondement de la circulaire ST/SGB/2008/5 du Secrétaire général (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir) ou pour remédier aux effets du harcèlement et des représailles.
2. Pour les motifs exposés ci-après, la requête est rejetée.

Faits

3. Le 23 avril 2018, la requérante a intégré le Secrétariat de la CDB en qualité de chef de la Division de l'administration, des finances et des services de conférence. Elle était placée sous l'autorité directe de la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CDB.
4. Le 14 janvier 2019, la requérante a été entendue par le groupe d'établissement des faits constitué dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de harcèlement et d'abus de pouvoir allégués à l'encontre de la Secrétaire exécutive par un autre fonctionnaire du Secrétariat de la CDB. Elle a été entendue à nouveau le 31 janvier 2019 puis le 26 février 2019.
5. Par un courrier électronique du 20 février 2019, la requérante a été informée qu'elle relèverait d'un nouveau premier notateur et que la Secrétaire exécutive exercerait les fonctions de seconde notatrice. Aux yeux de la requérante, le changement de rattachement hiérarchique opéré par la Secrétaire exécutive constituait une mesure prise en représailles à sa collaboration avec le groupe d'établissement des faits.
6. En mars 2019, la requérante a demandé à s'entretenir avec le Directeur de la Division des services internes du Programme des Nations Unies pour l'environnement

(PNUE). Elle a déclaré avoir informé le Directeur de la Division des services internes de la situation qui l'opposait à la Secrétaire exécutive et avoir demandé au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de procéder à un audit.

7. Le 17 avril 2019, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision par laquelle il a été procédé à son rattachement à un nouveau premier notateur. Elle a fait valoir que cette décision était incompatible avec le cadre juridique régissant la gestion de la performance et constituait une mesure arbitraire et discriminatoire, la plaçant dans la situation d'être la seule chef de division du Secrétariat de la CDB à ne pas être directement rattachée à la Secrétaire exécutive. Le Groupe du contrôle hiérarchique a rejeté la demande de contrôle hiérarchique comme non recevable, au motif que la décision contestée constituait non pas une décision administrative susceptible de recours mais une simple « décision d'ordre opérationnel ».

8. En mai 2019, la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CDB a demandé à la requérante d'achever son rapport d'évaluation pour la période 2018-2019. La requérante s'est opposée à cette demande au motif que son plan de travail n'avait pas été approuvé en temps voulu et qu'il était donc « futile » de le compléter à la fin de la période d'évaluation écoulée alors que les objectifs, les critères de réussite ou les attentes n'avaient pas fait l'objet d'un accord. La Secrétaire exécutive a renouvelé sa demande et indiqué qu'elle procéderait à l'évaluation hors ligne si la requérante ne saisissait pas son plan de travail sur Inspira, le système électronique de gestion de la performance de l'Organisation des Nations Unies.

9. Le 4 juin 2019, la requérante a assisté à une réunion de la haute direction. Elle affirme y avoir été « dénigrée publiquement » par la Secrétaire exécutive.

10. Selon un mémorandum du Bureau de la déontologie en date du 27 août 2019, la requérante a formé une demande de protection contre les représailles auprès de cet organe le 17 juin 2019.

11. Le 18 juin 2019, la requérante a saisi la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines d'une plainte pour « conduite prohibée », en l'espèce pour « harcèlement, abus de pouvoir et discrimination » contre la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CDB, avec copie au BSCI.

12. Le 27 août 2019, le Bureau de la déontologie a informé la requérante qu'il existait des présomptions suffisantes que la coopération de l'intéressée avec le groupe d'établissement des faits était susceptible d'être à l'origine des faits de harcèlement et d'abus de pouvoir reprochés à la Secrétaire exécutive et que son dossier avait fait l'objet d'une transmission au BSCI pour enquête.

13. Par un courrier électronique du 17 octobre 2019, la Division des investigations du BSCI, après avoir procédé à une évaluation préliminaire, a renvoyé le dossier à la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines pour suite à donner, au motif que ses services étaient mieux placés pour instruire l'affaire. La Division a informé la Sous-Secrétaire générale qu'elle enquêtait sur des faits de représailles dénoncés par la requérante à la suite d'une évaluation préliminaire réalisée par le Bureau de déontologie.

14. Le même jour (17 octobre 2019), la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CDB a présenté sa démission avec effet au 30 novembre 2019.

15. Le 14 janvier 2020, la Secrétaire exécutive par intérim du Secrétariat de la CDB a diffusé un nouvel organigramme dans lequel la Secrétaire exécutive redevient la première notatrice de la requérante.

16. Par un mémorandum du 21 janvier 2020, la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines a informé la requérante que, depuis sa plainte du 18 juin 2019, la Secrétaire exécutive avait démissionné du Secrétariat de la CDB et qu'il n'y avait plus lieu de craindre de nouveaux faits de harcèlement, d'abus de pouvoir ou de représailles. Elle a ajouté avoir par conséquent recommandé à la Secrétaire exécutive par intérim de rechercher une solution amiable à l'affaire.

17. Par un mémorandum du 27 janvier 2020, la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines a recommandé à la Secrétaire exécutive par intérim du Secrétariat de la CDB de donner une solution amiable à la plainte déposée par la requérante le 18 juin 2019.

18. Dans un courrier électronique du 3 février 2020, la Secrétaire exécutive par intérim du Secrétariat de la CDB a expliqué à la requérante que, l'ancienne secrétaire exécutive ayant démissionné, il n'y avait plus lieu de procéder à une enquête approfondie et que la résolution amiable visait à faire en sorte que ses conditions de travail soient conformes à la norme applicable dans un organe des Nations Unies. Elle a indiqué que le rattachement et les fonctions de la requérante avaient été rétablis et ajouté que, l'ancienne secrétaire exécutive n'étant plus dans les bureaux, l'affaire pouvait désormais être considérée comme classée.

19. Le 4 février 2020, la requérante a répondu à la Secrétaire exécutive par intérim du Secrétariat de la CDB que son représentant légal prendrait contact avec elle.

20. Le 13 mars 2020, la requérante a formé une demande de contrôle hiérarchique pour contester la décision prise de classer sa plainte pour conduite prohibée ainsi que sa demande de protection contre les représailles sans qu'une enquête soit menée, que la conduite prohibée donne lieu à sanction et que des mesures soient prises pour atténuer les effets du harcèlement et des représailles.

21. Le 8 juin 2020, la requérante a été informée qu'à l'issue de la procédure de contrôle hiérarchique, la décision contestée avait été confirmée.

22. Le 27 juin 2020, la Secrétaire exécutive par intérim du Secrétariat de la CDB a informé la requérante que sa précédente notatrice avait établi son rapport d'évaluation pour la période 2018-2019 et lui avait attribué l'appréciation « performance répondant aux attentes ».

Examen

23. Il résulte de la jurisprudence du Tribunal d'appel, d'une part, que 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, et, d'autre part, qu'il peut, lorsqu'il définit les enjeux d'une affaire, examiner la requête dans son ensemble. Voir arrêt *Fasanella* (2017-UNAT-765), par. 20, confirmé dans l'arrêt *Cardwell* (2018-UNAT-876), par. 23.

24. La requérante qualifie la décision contestée de refus de prendre des mesures pour donner suite à la plainte déposée sur le fondement de la circulaire ST/SGB/2008/5 ou pour remédier aux effets du harcèlement et des représailles. Plus particulièrement, elle invoque le mémorandum du 21 janvier 2020 que la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines lui a adressé au sujet de l'instruction de sa plainte. Dans ce mémorandum, la Sous-Secrétaire générale a expliqué qu'en raison de la démission de la Secrétaire exécutive, la requérante n'avait plus lieu de craindre de nouveaux faits de harcèlement, d'abus de pouvoir ou de représailles. Elle a recommandé en conséquence à la Secrétaire exécutive par intérim de rechercher une solution amiable à l'affaire.

25. À titre liminaire, le Tribunal relève que la requérante allègue des faits de représailles. Il ressort du dossier que la requérante a déposé deux plaintes distinctes : la première, le 18 juin 2019, pour conduite prohibée sur le fondement de la circulaire ST/SGB/2008/5 ; la seconde, le 17 juin 2019, pour représailles sur le fondement de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 (Protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés), laquelle faisait l'objet d'une enquête du BSCI à la date de la requête.

26. En l'espèce, la requérante conteste la décision prise par la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines le 27 janvier 2020 de ne pas donner suite à sa plainte du 18 juin 2019 pour conduite prohibée. Son recours ne porte pas sur une

décision administrative résultant de la plainte du 17 juin 2019. Par conséquent, il n'y a pas lieu en l'espèce d'apprécier les faits de représailles allégués dans la requête.

27. Dès lors, le Tribunal considère que la décision contestée peut s'analyser en une décision de ne pas enquêter sur les faits de conduite prohibée dénoncés par la requérante et de classer l'affaire à l'issue d'une évaluation préliminaire conformément aux dispositions de la circulaire ST/SGB/2019/8 (Lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité).

28. La procédure relative au traitement des plaintes pour conduite prohibée est précisée dans la circulaire ST/SGB/2019/8. La section 5 de cette circulaire régit plus particulièrement la réception et le traitement des dénonciations officielles de conduites potentiellement prohibées. Les dispositions applicables en l'espèce sont les suivantes :

a. Le paragraphe 5.4 prévoit que les conduites potentiellement prohibées doivent être dénoncées soit auprès du fonctionnaire responsable, avec copie au BSCI, soit directement auprès de ce dernier ;

b. Le paragraphe 5.5 dispose que l'évaluation préliminaire de la dénonciation de conduites potentiellement prohibées, l'enquête ouverte et les mesures prises à l'issue de celle-ci doivent toutes être conformes aux procédures énoncées aux sections 5 à 12 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 ;

c. L'alinéa e) du paragraphe 5.5 prévoit que, si, conformément au paragraphe 5.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1, le BSCI renvoie la dénonciation au fonctionnaire responsable pour suite à donner, le fonctionnaire responsable prend sa décision conformément au paragraphe 5.6 de ladite instruction administrative dans les trois mois après réception de la dénonciation envoyée par le BSCI.

29. La procédure d'évaluation préliminaire de la dénonciation d'une conduite répréhensible est régie par la section 5 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1

(Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire). Les différentes étapes de cette procédure, énoncées aux paragraphes 5.5 à 5.7, sont les suivantes :

5.5 Dans le cadre de cette évaluation préliminaire, il peut être tenu compte des facteurs suivants :

a) La question de savoir si la conduite répréhensible est susceptible de constituer une faute professionnelle ;

b) La question de savoir si la dénonciation de la conduite répréhensible a été faite de bonne foi et est suffisamment détaillée pour servir de base à une enquête ;

c) La question de savoir s'il est probable qu'une enquête permettra de recueillir des preuves suffisantes pour les besoins d'une instance disciplinaire ;

d) La question de savoir si un processus de règlement informel serait plus opportun dans les circonstances ;

e) Tout autre facteur raisonnable dans les circonstances.

5.6 À l'issue de l'évaluation préliminaire, le fonctionnaire responsable décide :

a) Soit d'ouvrir une enquête sur tout ou partie des questions soulevées par la dénonciation ;

b) Soit de ne pas ouvrir d'enquête.

5.7 S'il choisit de ne pas ouvrir d'enquête, le fonctionnaire responsable peut décider de classer l'affaire sans suite ou encore :

a) De prendre une mesure corrective sans consulter le fonctionnaire au préalable ;

b) De donner un avertissement écrit ou oral, à condition que l'intéressé ait eu au préalable la possibilité de formuler des observations par écrit sur les faits et circonstances, conformément à l'alinéa c) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel.

30. Il résulte par ailleurs de la jurisprudence du Tribunal d'appel que l'Organisation dispose d'un certain pouvoir d'appréciation quant à la manière de procéder à l'examen et à l'évaluation d'une plainte pour conduite prohibée [voir, par exemple, les arrêts *Oummih* (2015-UNAT-518/Corr.1) et *Benfield-Laporte* (2015-UNAT-505)]. Dans le cadre du contrôle juridictionnel d'une décision administrative, le juge se prononce sur la validité de la décision contestée sur la base de la légalité, du caractère raisonnable et de l'équité de la procédure [voir, par exemple, les arrêts *Belkhabbaz* (2018-UNAT-873) et *Sanwidi* (2010-UNAT-084)].

31. La requérante affirme qu'on lui a refusé la satisfaction de voir sa plainte faire l'objet d'une enquête ou recevoir une suite.

32. La requérante affirme également que, malgré le mémorandum du 21 janvier 2020 par lequel le Secrétariat de la CDB a été invité à rechercher un moyen amiable de répondre à ses préoccupations, le défendeur ne l'a informée d'aucune démarche entreprise en ce sens. Elle ajoute qu'elle a proposé par écrit de discuter d'un règlement amiable mais que le défendeur n'a pas répondu à sa proposition et n'a pas reconnu la réalité du préjudice moral ayant résulté pour elle de la longue période pendant laquelle les faits de harcèlement et d'abus de pouvoir ont été commis. Elle estime que le stress occasionné lui a fait subir un préjudice important et que la violation substantielle de ses droits contractuels ainsi que le préjudice moral subi du fait de la longue période pendant laquelle les faits de harcèlement et d'abus de pouvoir ont été commis doivent donner lieu à réparation.

33. Dans sa réponse, le défendeur soutient que les mesures appropriées ont été prises pour instruire la plainte de la requérante en temps utile. Il souligne notamment qu'aux termes du paragraphe 5.5 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1, le

fonctionnaire responsable peut, dans le cadre de l'évaluation préliminaire d'une plainte, apprécier la question de savoir si un processus de règlement informel serait plus opportun dans les circonstances. En l'espèce, la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines a recommandé un règlement informel au motif que la seule et unique visée par la requérante dans sa plainte avait démissionné.

34. Le défendeur fait également valoir qu'en application de l'alinéa e) du paragraphe 5.5 de la circulaire ST/SGB/2019/8, le fonctionnaire responsable doit prendre sa décision dans les trois mois après réception de la dénonciation envoyée par le BSCI. Il déclare que, le BSCI ayant transmis la plainte de la requérante le 17 octobre 2019 et le fonctionnaire responsable saisi ayant fait connaître sa décision le 21 janvier 2020, les délais d'instruction prévus ont été respectés.

35. Le défendeur avance également que la circulaire ST/SGB/2019/8 ne fait pas obligation d'ouvrir une enquête ou d'engager une procédure disciplinaire et que le fonctionnaire responsable apprécie librement la question de savoir si un processus de règlement informel serait plus opportun dans les circonstances.

36. Le défendeur soutient enfin qu'il n'existe pas de droit à demander une réparation pécuniaire ou autre dans le cadre juridique applicable.

37. Le Tribunal relève que la requérante a déposé une plainte pour conduite potentiellement prohibée auprès de la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines, avec copie au BSCI, le 18 juin 2019. La Division des investigations du BSCI a transmis la plainte de la requérante à la Sous-Secrétaire générale le 19 octobre 2019. En conséquence, conformément aux dispositions du paragraphe 5.6 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1, il appartenait à la Sous-Secrétaire générale de décider de l'opportunité d'ouvrir une enquête à l'issue d'une évaluation préliminaire.

38. Comme le prévoit le paragraphe 5.5 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1, le fonctionnaire responsable peut tenir compte de divers facteurs dans

le cadre de l'évaluation préliminaire. En l'espèce, la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines a décidé de ne pas ouvrir d'enquête, au motif que, la personne accusée de harcèlement ayant démissionné, il n'y avait plus lieu pour la requérante de craindre de nouveaux faits de harcèlement, d'abus de pouvoir ou de représailles.

39. Le Tribunal estime que cette décision relevait du pouvoir d'appréciation de l'Administration et que l'exercice de ce pouvoir a revêtu un caractère raisonnable. Le cadre juridique applicable ne confère pas à la requérante la faculté de contraindre l'Administration à enquêter sur les faits allégués dans sa plainte et laisse au contraire au fonctionnaire responsable la liberté d'apprécier l'opportunité d'ouvrir ou non une enquête.

40. Comme l'a jugé le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Sanwidi*, il appartient au Tribunal du contentieux administratif, dans son contrôle de l'exercice par l'Administration de son pouvoir d'appréciation, non pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui, mais de vérifier le caractère régulier et raisonnable de la décision et le caractère équitable de la procédure.

41. Le Tribunal estime que c'est à raison que la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines a décidé de ne pas enquêter sur les faits de harcèlement dénoncés dans la plainte de la requérante au motif que la personne mise en cause avait démissionné. Il considère également que la procédure a été respectée, dans la mesure où la Sous-Secrétaire générale a informé la requérante de sa décision dans un délai d'environ trois mois, conformément au cadre juridique applicable.

42. Par un mémorandum du 21 janvier 2020, la Sous-Secrétaire générale du Bureau des ressources humaines a recommandé à la Secrétaire exécutive par intérim du Secrétariat de la CDB de rechercher une solution amiable à l'affaire. Il semble que cette recommandation ait entraîné une certaine confusion. D'un côté, comme il ressort du courrier électronique adressée à la requérante le 3 février 2020, la Secrétaire exécutive

par intérim entendait par règlement informel qu'il fallait faire en sorte que les conditions de travail de la requérante soient conformes à la norme applicable dans un organe des Nations Unies. Le rattachement hiérarchique et les fonctions de la requérante ayant été rétablies et l'ancienne Secrétaire exécutive n'étant plus dans les bureaux, la Secrétaire exécutive par intérim a considéré que l'affaire était résolue et pouvait être classée. De l'autre côté, la requérante a estimé que le préjudice résultant du harcèlement devait donner lieu à réparation dans le cadre d'un règlement informel.

43. Le Tribunal convient avec le défendeur que la requérante n'a pas droit à une réparation pécuniaire ou autre dans le cadre juridique applicable dans la mesure où l'existence d'une faute n'a pas été établie. La décision contestée en l'espèce est celle de classer la plainte de la requérante à l'issue d'une évaluation préliminaire. Si l'expression « règlement informel » a pu prêter à confusion, il n'en demeure pas moins que le défendeur n'avait nullement l'obligation de donner suite à la proposition de « règlement informel » faite par la requérante ou de réparer de quelque autre manière le préjudice qui aurait été subi.

44. Par ailleurs, le Tribunal ne peut pas accorder de réparation pour le préjudice allégué. En effet, il résulte de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif que, pour donner lieu à indemnisation, le préjudice doit être avéré. Le Tribunal d'appel a précisé que l'indemnisation se trouvait subordonnée à la réunion de trois conditions, à savoir l'existence d'un préjudice, celle d'une irrégularité et celle d'un lien de causalité entre ce préjudice et cette irrégularité. C'est à la requérante qu'il incombe d'établir l'existence d'un lien de causalité direct entre le préjudice allégué et l'irrégularité commise par l'Administration [arrêt *Kebede* (2018-UNAT-874), par. 20 et 21]. La décision contestée n'ayant pas été jugée irrégulière, aucune indemnité ne peut être accordée.

45. La requérante invoque la jurisprudence des Tribunaux, notamment le jugement *Civic* (UNDT/2019/188), à l'appui de son affirmation selon laquelle elle a droit à une indemnisation à raison du préjudice résultant des faits de harcèlement subis.

Néanmoins, les faits de la présente affaire diffèrent de ceux à l'origine des décisions rendues dans les affaires citées, notamment l'arrêt *Civic* (2020-UNAT-1069) par lequel le Tribunal d'appel a confirmé le jugement *Civic* (UNDT/2019/188). Dans les affaires dont se prévaut la requérante, l'existence d'un fait illicite (par exemple, un harcèlement) ayant causé un préjudice au requérant avait été constatée. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

46. Au vu des considérations qui précèdent, le Tribunal considère que la décision contestée est régulière.

Conclusion

47. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête.

(Signé)

Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 3 mai 2021

Enregistré au Greffe le 3 mai 2021

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière, New York