



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2021/008

Jugement n° UNDT/2021/124

Date : 27 octobre 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 Fuomene, Programme des Nations Unies pour l'environnement

Isabel Martínez, Programme des Nations Unies pour l'environnement

Introduction

1. Le 22 mars 2021, la requérante, fonctionnaire du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (« le Secrétariat de la CDB ») du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), a formé un recours contre la décision de l'Administration de considérer comme non établies les représailles contre lesquelles elle avait demandé une protection.

2. Le 21 avril 2021, le défendeur a soutenu que la requête était dénuée de fondement.

3. Pour les raisons exposées ci-après, le Tribunal conclut à l'irrégularité de la décision contestée et accueille la requête en partie.

Faits pertinents

4. Le 7 juin 2019, en application 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), la requérante a présenté une demande de protection contre les représailles au Bureau de la déontologie. Elle alléguait que la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CDB d'alors (« la Secrétaire exécutive ») avait exercé des représailles contre elle après qu'elle avait collaboré à l'enquête d'un groupe d'établissement des faits sur d'autres allégations de manquements visant la Secrétaire exécutive (la « plainte pour représailles »).

5. Le 18 juin 2019, sur la base 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 requérante a déposé une autre plainte (« la plainte pour harcèlement »),

dans laquelle il était question de bon nombre des faits qu'elle avait présentés comme des actes de représailles dans sa plainte du 7 juin 2019.

6. Le 27 août 2019, le Bureau de la déontologie a informé la requérante qu'il avait conclu à l'existence de présomptions suffisantes que certains des faits qu'elle alléguait constituent des représailles, allégations qu'il avait transmises au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) pour enquête.

7. Le 18 septembre 2019, le Bureau des services de contrôle interne a informé le Bureau de la déontologie qu'un groupe d'établissement des faits avait été formé et chargé d'enquêter sur la plainte pour harcèlement de la requérante. Le BSCI a expliqué qu'étant donné que les enquêtes sur les deux plaintes se chevauchaient, il avait décidé de suspendre temporairement celle portant sur la plainte pour représailles en attendant l'issue de l'enquête du groupe d'établissement des faits.

8. Le 3 octobre 2019, le Bureau de la déontologie a répondu au BSCI qu'il estimait que la suspension de l'enquête sur l'affaire de représailles n'était pas justifiée.

9. Le 30 novembre 2019, la Secrétaire exécutive a quitté l'Organisation.

10. Le 6 janvier 2020, le BSCI a informé le Bureau de la déontologie qu'il considérait que, la Secrétaire exécutive ayant quitté l'Organisation en novembre 2019, la requérante n'avait plus à craindre de représailles. Il a ajouté qu'aucune procédure disciplinaire ne pouvait être engagée contre la Secrétaire exécutive après son départ. Par conséquent, il ne donnerait pas d'autre suite à la plainte pour représailles de la requérante.

11. Le 20 janvier 2020, le Bureau de la déontologie a demandé au BSCI d'achever son enquête sur la plainte pour représailles afin de lui permettre de se prononcer définitivement sur la question de savoir si les représailles étaient établies ou non, conformément à la section 8 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1.

12. Le 20 octobre 2020, le BSCI a transmis son dossier d'enquête au Bureau de la déontologie.

13. Le 19 novembre 2020, le Bureau de la déontologie a avisé la requérante que, après avoir examiné le dossier d'enquête, il avait conclu que l'existence de représailles ne pouvait être établie.

14. Le 18 décembre 2020, la Chef de Cabinet a informé la requérante qu'elle acceptait la décision du Bureau de la déontologie.

Examen

Cadre de la requête

15. 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).

Allégations concernant des faits ne faisant pas présumer qu'il y ait eu représailles

16. Selon les dispositions de la section 9 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1, les décisions visées aux sections 7.5 et 7.6 de la circulaire et prises par le Bureau de la déontologie à l'issue de son examen préliminaire peuvent être contestées devant le Président suppléant du Groupe de la déontologie des Nations Unies.

17. Il découle de la section 10 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 que l'examen par le Tribunal du contentieux administratif des affaires de représailles doit se limiter aux décisions finales prises par l'Administration sur la base des recommandations que lui a adressées le Bureau de la déontologie conformément à la section 8 de ladite circulaire.

18. Lors de l'examen préliminaire prévu à la section 7 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1, le Bureau de la déontologie a estimé que, en coopérant avec un groupe d'établissement des faits qui enquêtait sur des allégations de conduite prohibée visant la Secrétaire exécutive le 14 janvier 2019, la requérante avait participé à une activité protégée.

19. Le Bureau de la déontologie a également estimé que les allégations de la requérante concernant la volonté de la Secrétaire exécutive de la voir quitter le Secrétariat de la CDB et la modification de son rattachement hiérarchique ne suffisaient pas pour faire présumer qu'il y ait eu représailles. L'enquête du BSCI ne porterait donc pas sur ces allégations.

20. Par conséquent, les allégations concernant des faits que le Bureau de la déontologie n'a pas jugés suffisants pour faire présumer qu'il y ait eu représailles sortent du cadre de l'espèce et ne seront pas examinées.

Allégations portant sur des faits antérieurs à l'activité protégée

21. À la section 1.4 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.2 les représailles sont définies comme « toute mesure directement ou indirectement préjudiciable ayant une incidence négative sur l'emploi ou les conditions de travail d'une personne, lorsque cette mesure a été recommandée, prise ou menacée d'être prise dans le but de punir, d'intimider ou de léser une personne qui a participé à une activité protégée... ».

22. Par voie de conséquence, l'acte de représailles allégué ne peut avoir eu lieu qu'après la participation du requérant à une activité protégée.

23. Le Bureau de la déontologie a considéré que la coopération de la requérante à l'enquête d'un groupe d'établissement des faits à compter du 14 janvier 2019 constituait une activité protégée. Les actes de représailles au sens de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 ne peuvent donc avoir eu lieu qu'après cette date.

24. Par conséquent, le Tribunal n'examinera aucune allégation portant sur des faits antérieurs au 14 janvier 2019.

Allégations concernant la protection de la requérante pendant l'enquête

25. La requérante allègue que l'Administration n'a pas pris de mesures de prévention pour empêcher la poursuite des représailles après que le Bureau de la déontologie a rendu sa décision préliminaire.

26. Le Tribunal constate que les mesures provisoires visées à la section 8.3 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 et leur mise en œuvre par l'Administration sortent également du cadre de la présente espèce. La suite donnée par l'Administration (ou l'absence de suite) à une recommandation du Bureau de la déontologie à cet égard aurait dû être contestée individuellement au moment opportun.

Saisine du Président du Groupe de la déontologie des Nations Unies

27. Comme indiqué plus haut, le Président suppléant du Groupe de la déontologie des Nations Unies n'est compétent que pour examiner les décisions préliminaires du Bureau de la déontologie.

28. Par conséquent, la requérante n'a pas suivi la bonne procédure lorsqu'elle a demandé le réexamen de la décision du 18 décembre 2020 par le Président suppléant, comme le Bureau de la déontologie le lui a expliqué dans un courriel daté du 21 décembre 2020.

Allégations relatives à la plainte pour harcèlement en date du 18 juin 2019

29. Dans la requête et dans les observations adressées au Président suppléant et au Groupe du contrôle hiérarchique, la requérante invoque régulièrement des faits qui se rapportent à la plainte qu'elle a déposée le 18 juin 2019 sur le fondement de la circulaire ST/SGB/2008/5.

30. Le Tribunal a examiné la gestion par l'Administration de la plainte du 18 juin 2019 dans le jugement n° UNDT/2021/049, rendu le 3 mai 2021. Les allégations faites dans cette plainte n'entrent donc pas dans le cadre de la présente espèce et ne seront pas traitées dans le présent jugement.

Examen de la décision administrative contestée

31. Il résulte de ce qui précède que le seul élément à examiner en l'espèce est la décision du 18 décembre 2020, par laquelle était acceptée la décision du Bureau de la déontologie en date du 19 novembre 2020 de considérer comme non établies les mesures de représailles alléguées par la requérante dans sa plainte pour représailles.

32. Les moyens avancés par la requérante concernant cette décision sont essentiellement de deux ordres et peuvent se résumer comme suit : a) ses droits procéduraux n'ont pas été respectés, et b) les conclusions du Bureau de la déontologie n'étaient pas fondées sur des preuves fiables.

33. En ce qui concerne les irrégularités de procédure, la requérante soutient que le BSCI ne l'a pas entendue au cours de son enquête, ce qui a violé le droit à une procédure régulière que lui garantissent le Statut et le Règlement du personnel.

34. La requérante fait valoir également que les retards pris dans l'examen de sa plainte pour représailles lui ont causé un stress supplémentaire et ont porté préjudice à sa carrière.

35. La requérante affirme en outre que le fait qu'aucune procédure ne soit engagée contre la Secrétaire exécutive en raison du départ de celle-ci la prive de la satisfaction morale de voir constatés les faits qu'elle alléguait, sans parler de la publication d'une décision ou d'un jugement en sa faveur, qui est souvent considérée comme un élément important de la réparation des effets du harcèlement.

36. Le défendeur répond que la décision du BSCI de ne pas entendre la requérante n'était pas contraire au droit de celle-ci à une procédure régulière en ce qu'il n'existe

pas de droit d'être entendu dans le cadre d'une enquête dudit bureau sur des faits de représailles.

37. De plus, le défendeur affirme que l'enquête du BSCI s'est appuyée sur les éléments recueillis par le Bureau de la déontologie au cours de son examen préliminaire de la plainte, qui comprenait des entretiens avec la requérante.

38. En ce qui concerne le retard pris dans l'enquête, le défendeur admet qu'il est « malheureux », compte tenu des indications données à la section 8.1 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1, où il est dit que le BSCI entreprend d'achever son enquête dans un délai de 120 jours. Cependant, le défendeur rappelle que ce délai n'a pas de caractère obligatoire et explique que les retards sont dus à la décision du BSCI de suspendre son enquête en attendant le résultat de celle sur la plainte de la requérante pour conduite prohibée.

39. Le Tribunal constate dans le dossier des preuves que le Bureau de la déontologie a renvoyé certains aspects de la plainte pour représailles de la requérante au BSCI pour enquête le 27 août 2019. Peu de temps après, le 18 septembre 2019, le BSCI a informé le Bureau de la déontologie qu'il avait décidé de suspendre son enquête sur l'affaire de représailles en attendant le résultat de l'instruction de la plainte pour harcèlement déposée par la requérante.

40. Le 3 octobre 2019, le Bureau de la déontologie a répondu au BSCI qu'il estimait que la suspension de l'enquête sur l'affaire de représailles n'était pas justifiée. Après cette réponse, rien n'indique que le BSCI ait pris quelque mesure d'enquête que ce soit dans cette affaire jusqu'à ce qu'il contacte de nouveau le Bureau de la déontologie, le 6 janvier 2020, pour l'informer qu'il ne donnerait aucune autre suite à la plainte pour représailles déposée par la requérante.

41. Le 20 janvier 2020, le Bureau de la déontologie a redit au BSCI que rien dans la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 ne justifiait la suspension de l'enquête sur l'affaire

de représailles, et ce n'est que le 20 octobre 2020 que ce dernier a enfin achevé cette enquête.

42. D'après les éléments de preuve, il ne semble pas que le BSCI ait fait quoi que ce soit dans l'enquête sur l'affaire de représailles entre le 27 août 2019 et le 20 janvier 2020, date à laquelle le Bureau de la déontologie s'est opposé pour la seconde fois à ce qu'elle soit suspendue. Il a ensuite fallu neuf mois supplémentaires au BSCI pour finir d'enquêter.

43. Comme le souligne le défendeur, le délai de 120 jours n'a pas de caractère obligatoire. Toutefois, le Tribunal est d'avis que tout écart par rapport à ce délai doit être justifié.

44. En l'espèce, rien ne justifie un écart aussi considérable par rapport au délai recommandé. Le Tribunal peut comprendre qu'en septembre 2019, le BSCI ait pu souhaiter suspendre son enquête sur l'affaire de représailles en raison d'une mauvaise compréhension du cadre.

45. Cependant, rien n'excuse le fait que le BSCI n'ait pas progressé dans son enquête après que le Bureau de la déontologie s'est opposé à la suspension.

46. En outre, le Tribunal estime qu'après le premier refus de la suspension de l'enquête sur les représailles signifié par le Bureau de la déontologie en octobre 2019, la seconde tentative du BSCI de clore cette enquête en janvier 2020 est une preuve de mauvaise foi ou, à tout le moins, de négligence de sa part.

47. Enfin, il n'y a pas non plus de trace dans le dossier des preuves d'une quelconque justification des neuf mois qu'il a fallu pour achever l'enquête sur les représailles après que le Bureau de la déontologie a refusé sa clôture en janvier 2020.

48. Dans ces conditions, même si le délai de 120 jours prévu pour mener à bien une enquête sur des représailles n'a pas de caractère obligatoire, le Tribunal ne peut que

conclure que les retards et les tentatives injustifiées de suspendre ou de clore l'enquête en l'espèce constituent une violation flagrante de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1.

49. En ce qui concerne la décision du BSCI de ne pas contacter la requérante pendant son enquête, le Tribunal relève que ce n'est pas une étape obligatoire dans les enquêtes sur des affaires de représailles. Le Tribunal relève également que le BSCI s'est fondé sur l'évaluation préliminaire du Bureau de la déontologie, laquelle s'appuyait, entre autres, sur des entretiens avec la requérante.

50. Toutefois, le Tribunal rappelle que l'examen préliminaire d'une plainte pour représailles effectué par le Bureau de la déontologie est bien différent de l'enquête menée par le BSCI.

51. Alors que l'examen effectué par le Bureau de la déontologie se limite aux informations fournies par le requérant, le BSCI doit mener une enquête complète sur tous les aspects pertinents de l'affaire. En outre, le Tribunal rappelle que l'objectif de l'enquête du BSCI sur des allégations de représailles est de permettre au Bureau de la déontologie de déterminer si l'Administration a prouvé par des preuves claires et convaincantes qu'elle n'a pas exercé de représailles.

52. Compte tenu de la très grande exigence de ce critère, le Tribunal estime qu'il aurait été au moins de bonne pratique d'entendre la requérante pour s'assurer que tous les aspects pertinents de l'affaire étaient pris en compte.

53. En somme, comme indiqué plus haut, le Tribunal conclut que l'examen de la plainte pour représailles déposée par la requérante est entaché d'irrégularités de procédure.

54. Dans l'arrêt *Thiombiano* (2020-UNAT-978) (par. 34), le Tribunal d'appel a rappelé le principe qu'il applique de longue date et selon lequel seules les irrégularités de procédure substantielles peuvent rendre une décision administrative illégale. Compte tenu de cette jurisprudence, le Tribunal examinera si, en l'espèce, les irrégularités de procédure établies ont influé sur le résultat de la décision.

55. D'emblée, le Tribunal rappelle que la Secrétaire exécutive a quitté l'Organisation le 30 novembre 2019. En ne lançant pas ses investigations au moins avant janvier 2020, le BSCI s'est mis dans l'impossibilité d'interroger la personne accusée des actes de représailles faisant l'objet de l'enquête.

56. De l'avis du Tribunal, c'était là, en soi, une erreur fatale. Toute conclusion contraire viderait de son sens le régime de la protection contre les représailles, car l'Administration n'aurait alors, face à de telles allégations, qu'à retarder toute action jusqu'à ce que les auteurs présumés des faits en cause quittent l'Organisation.

57. En outre, l'impossibilité d'interroger la fonctionnaire impliquée, en plus de la décision de ne pas entendre la requérante, ne peut que conduire à la conclusion que l'Administration ne pouvait prouver par des preuves claires et convaincantes qu'il n'y avait pas eu de représailles.

58. La décision administrative contestée est donc irrégulière.

Réparation

59. Le Tribunal estime qu'un renvoi de la décision irrégulière en vue d'une nouvelle enquête n'aurait aucun sens à l'heure actuelle, car l'Administration serait dans l'impossibilité de remédier aux vices qui ont entaché la procédure initiale.

60. De plus, le Tribunal rappelle que ces vices résultent de la négligence de l'Administration dans la gestion du dossier, en conséquence de laquelle la requérante a été privée de son droit, en tant que membre du personnel, de voir sa plainte, dont on avait estimé qu'elle était suffisante pour faire présumer qu'il y avait eu représailles, aboutir sans retard.

61. Par conséquent, le Tribunal juge équitable d'accorder à la requérante une indemnité de 5 000 dollars des États-Unis pour les irrégularités de procédure irrémédiables commises dans cette affaire.

62. La requérante demande en outre à être indemnisée du préjudice causé par la décision contestée. Elle affirme que cette affaire a porté préjudice à sa réputation professionnelle et l'a privée d'une promotion à un poste de D-1 qui lui avait été promise.

63. Ces affirmations sont sans fondement. En tant que fonctionnaire, lorsqu'elle postule un emploi au sein de l'Organisation, tout ce que la requérante est en droit d'attendre est de bénéficier d'un examen complet et équitable de sa candidature. Le même droit est accordé à tout autre membre du personnel qui se porte candidat au même poste.

64. Le Tribunal constate en outre que la requérante ne présente aucune preuve du préjudice qui aurait été causé à sa réputation professionnelle. Quoi qu'il en soit, les conclusions du présent jugement, qui est public, seraient suffisantes pour corriger toute fausse impression à cet égard.

65. La requérante allègue de plus que la mauvaise gestion de sa plainte lui a causé un stress supplémentaire. Elle demande une indemnité correspondant à deux ans de traitement de base net pour l'absence répétée, délibérée ou non, de réponse à ses demandes de protection contre le harcèlement, ou d'accusé de réception à ses demandes, ou même de mesures pour empêcher les actes de harcèlement qu'elle subissait ou remédier à l'hostilité de l'environnement dans lequel elle travaillait.

66. La requérante a présenté deux rapports médicaux à l'appui de son allégation de préjudice. Le premier, daté du 2 juin 2020, énumère une série d'affections dont elle souffre. On y lit ce qui suit :

[La requérante] s'est également plainte à plusieurs reprises d'une détresse émotionnelle et d'une anxiété extrêmes liées au travail ; de stress et d'épuisement mental et psychoémotionnel affectant directement son état mental, physique et fonctionnel et aggravant les

symptômes [...] des affections et les limitations dont elle souffrait et pour lesquels elle était traitée la plupart du temps.

[Le médecin traitant] lui a expliqué à plusieurs reprises qu'il existe une relation psychosomatique directe et de cause à effet entre un état d'esprit mentalement (psychologiquement et émotionnellement) stressé et l'aggravation, la détérioration ou le développement de toute une série d'affections et de dysfonctionnements physiques débilissants (y compris, mais sans s'y limiter, ceux pour lesquels elle était traitée dans notre établissement).

Il lui a en outre été conseillé d'éviter toute situation ayant des répercussions stressantes sur son travail ou son lieu de travail et de traiter les problèmes de stress psychoémotionnel et de santé mentale liés à son lieu de travail par des consultations avec un psychologue ou un psychiatre, pour lesquelles elle a accepté une prescription médicale.

67. Le second rapport médical est daté du 4 juillet 2020. On y lit ce qui suit :

Je vois [la requérante] pour [traitement médical] depuis plusieurs mois. Mon cabinet est spécialisé dans le traitement des troubles de l'anxiété et du stress par [traitement médical prescrit]. Notre travail actuel porte plus particulièrement sur ses symptômes d'anxiété et de dépression, qui découlent d'une situation de harcèlement au travail à laquelle la soumet une figure d'autorité, depuis deux ans, à Montréal.

68. Le Tribunal constate qu'il est bien question, dans le premier rapport, du harcèlement au travail relaté par la requérante aux médecins certificateurs, mais que ceux-ci n'établissent pas de lien, du point de vue médical, entre ce que la requérante a rapporté et ses problèmes de santé.

69. En revanche, un lien est établi, dans le second rapport, entre ce que la requérante a vécu sur son lieu de travail et les affections traitées par le professionnel de santé.

70. Compte tenu de cet élément de preuve, le Tribunal estime corroborée la déclaration de la requérante selon laquelle la mauvaise gestion de son dossier lui a causé de la détresse et de l'anxiété, comme l'exige l'article 10.5 b) du Statut du Tribunal.

71. Le Tribunal relève cependant que, dans ses conclusions, la requérante lie ses symptômes non seulement à la mauvaise gestion de sa plainte pour représailles, mais aussi à d'autres éléments qui, comme indiqué précédemment, sortent du cadre de l'espèce, telles que les mesures de protection, insuffisantes, qui lui ont été accordées pendant la durée de l'enquête ou la gestion de sa plainte pour harcèlement.

72. Par conséquent, le Tribunal n'est pas convaincu que l'indemnité demandée par la requérante soit proportionnelle à l'irrégularité établie.

73. Le Tribunal estime qu'une indemnité de 5 000 dollars des États-Unis, en plus de l'effet réparateur du présent jugement, constitue une juste indemnisation du préjudice causé par la décision irrégulière.

Dispositif

74. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE ce qui suit :

- a. La requête est accueillie en partie ;
- b. Il est accordé à la requérante une indemnité d'un montant de 5 000 dollars des États-Unis pour la violation de son droit à une bonne gestion de sa plainte pour représailles ;
- c. Il est accordé à la requérante une indemnité d'un montant de 5 000 dollars des États-Unis pour le préjudice causé par la décision administrative irrégulière.

75. Les sommes octroyées à titre d'indemnité porteront intérêt au taux préférentiel des États-Unis d'Amérique à compter de la date à laquelle le présent jugement deviendra exécutoire jusqu'au versement desdites sommes, ce taux préférentiel devant être majoré de cinq pour cent à compter de 60 jours au-delà de cette date.

(Signé)

Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 27 octobre 2021

Enregistré au Greffe le 27 octobre 2021

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière, New York