



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/068
Jugement n° : UNDT/2022/111
Date : 10 octobre 2022
Original : anglais

Juge : M. Francesco Buffa
Greffé : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

RAMOS PINTO SOARES

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Néant

Conseil du défendeur :

Lucienne Pierre, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. La requérante, spécialiste de la protection de l'enfance à la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (la « MINUSS »), titulaire d'un engagement de durée déterminée à la classe P-3 et basée à Djouba, conteste la décision de l'administration de ne pas « ouvrir d'enquête sur la plainte pour harcèlement au travail et abus d'autorité qu'elle a déposée contre son second notateur et chef du Groupe de la protection de l'enfance de la MINUSS ».

Rappel des faits et de la procédure

2. Le 16 août 2021, elle a déposé une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies siégeant à Nairobi pour contester la décision du défendeur de ne pas « ouvrir d'enquête sur la plainte pour harcèlement au travail et abus d'autorité qu'elle a déposée contre son second notateur et chef du Groupe de la protection de l'enfance de la MINUSS ».

3. Le défendeur a déposé sa réponse le 15 septembre 2021. Son principal argument est que la requête est hors délai et dénuée de fondement.

4. Par l'ordonnance n° 103 (NBI/2022) du 3 août 2022, le Tribunal a informé les parties de sa décision de trancher l'affaire sur la base de leurs conclusions écrites. À cette fin, les parties ont été invitées à déposer simultanément leurs conclusions finales le 16 août 2022. Le défendeur a déposé ses conclusions finales conformément aux instructions. La requérante a informé le greffe qu'elle n'avait rien à ajouter à ce qui figurait déjà dans sa requête.

Faits

5. La requérante est entrée au service de la Mission au Soudan du Sud le 9 juillet 2018. Elle était chef d'équipe du bureau de la protection de l'enfance de l'antenne de Djouba. Son second notateur était M. AO.

6. Le 11 février 2020, la requérante a déposé une plainte auprès du Bureau des services de contrôle interne (le « BSCI »), selon laquelle son second notateur aurait commis des actes de harcèlement au travail et un abus d'autorité au sens de la circulaire ST/SGB/2019/8 (Lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité).
7. Le 2 juin 2020, le BSCI a transmis la plainte de la requérante au fonctionnaire responsable pour qu'il l'examine et prenne les mesures nécessaires.
8. Le 18 décembre 2020, le fonctionnaire responsable a informé la requérante de la décision contestée.
9. Le 9 février 2021, avec l'accord de la requérante et de son second notateur, la MINUSS a pris contact avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies en vue d'un processus de règlement informel. Le Bureau a accepté d'entamer le dialogue avec la requérante et son second notateur.
10. Le 15 février 2021, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée. Elle a également demandé que le Groupe du contrôle hiérarchique mette sa demande en suspens dans l'attente du règlement informel du différend.
11. Le Groupe du contrôle hiérarchique a accepté de mettre la demande en suspens jusqu'au 19 mai 2021.
12. Le processus de règlement informel du différend n'a pas abouti.
13. Le 20 mai 2021, la requérante a demandé au Groupe du contrôle hiérarchique de se prononcer sur sa demande de contrôle hiérarchique.
14. Le 9 juillet 2021, la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a informé la requérante de sa décision d'accepter la recommandation du Groupe du contrôle hiérarchique et de maintenir la décision contestée.

15. Le 16 août 2021, la requérante, qui avait entre-temps décidé de ne pas demander la prolongation de son engagement de durée déterminée, a déposé auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies siégeant à Nairobi la requête mentionnée au paragraphe 1.

16. Le défendeur a déposé sa réponse le 15 septembre 2021. Son principal argument est que la requête est hors délai et dénuée de fondement.

Moyens des parties

17. La requérante soutient que la décision contestée n'a pas tenu compte des Directives à l'intention des cadres du Secrétariat des Nations Unies indiquant comment faire face à d'éventuels cas de discrimination, de harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et d'abus d'autorité. Il y est notamment indiqué que

les allégations de comportement irrespectueux, de courriers électroniques grossiers ou de commentaires désobligeants peuvent, dans certains cas, refléter une aptitude déficiente à la communication ou un manque de sensibilité plutôt que de constituer une conduite prohibée ou une faute. Cependant, une telle conduite dans le contexte du rendement au travail ou de questions liées au travail peut, dans certains cas, constituer du harcèlement. Certains incidents, lorsqu'ils sont considérés comme des événements isolés, peuvent être perçus comme étant purement des questions liées au travail. Cependant, reproduits en série, ces incidents peuvent justifier l'ouverture d'une enquête.

Parmi les exemples de comportement énumérés dans les Directives, on peut citer i) le fait de ne pas tenir la personne concernée informée alors que d'autres membres de l'équipe le sont, ii) le fait de donner directement des instructions aux subordonnés de la personne concernée sans passer par elle.

18. La requérante fait valoir que sa plainte décrit en détail des incidents montrant qu'à maintes reprises, elle a subi, entre autres, précisément les comportements énumérés pour illustrer des cas probables de harcèlement.

19. La requérante soutient qu'il était déraisonnable de la part du fonctionnaire responsable de décider que sa plainte pouvait être traitée dans le cadre d'un processus de règlement informel alors que le second notateur avait déjà refusé de participer à ce processus.

20. Il est également déraisonnable de soutenir que les faits allégués dans sa plainte ne feront pas l'objet d'une enquête au motif que cela pourrait créer des dissensions au sein du Groupe de la protection de l'enfance car des collègues seraient amenés à devoir prendre parti pour les différents points de vue en cause. Si l'on suivait cette logique, aucune dénonciation d'abus d'autorité et de harcèlement au travail ne ferait l'objet d'une enquête, car tout interrogatoire des collègues est susceptible d'entraîner un malaise et d'exacerber les tensions. La décision contestée est contraire à l'esprit et au but de la circulaire ST/SGB/2019/8.

21. La décision contestée n'a pas évalué les agissements manifestement discriminatoires du second notateur à son égard par rapport à d'autres collègues se trouvant dans la même situation. Elle a également ignoré les divers documents présentés à l'appui des allégations formulées dans la plainte.

22. Le défendeur soutient que la requête est hors délai. La requérante a demandé un contrôle hiérarchique le 15 février 2021. Conformément à l'alinéa d) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, la décision issue du contrôle hiérarchique devait être communiquée dans les 45 jours suivant la réception de la demande de contrôle hiérarchique, soit le 1^{er} avril 2021. En conséquence, la date limite de dépôt de la requête était le 30 juin 2021. La requérante a déposé sa requête plus de six semaines plus tard, soit le 16 août 2021.

23. De plus, la contestation de la requérante n'est pas recevable *ratione materiae*. Non seulement le renvoi au Bureau des services d'ombudsman n'est pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, mais il s'agit d'un processus auquel elle a consenti.

24. Abstraction faite des problèmes de compétence, le défendeur estime que la décision contestée était légale.

25. Le fonctionnaire responsable a déterminé à juste titre que, même si la requérante a signalé la conduite répréhensible de bonne foi et de manière suffisamment détaillée, la conduite en question ne pouvait pas constituer une faute. Il n'y avait donc pas lieu de mettre en place un groupe officiellement chargé d'établir les faits.

Examen

Recevabilité

26. Il ressort du dossier que la requérante a demandé un contrôle hiérarchique le 15 février 2021. Conformément à l'alinéa d) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, la décision issue du contrôle hiérarchique devait être communiquée dans les 45 jours suivant la réception de la demande de contrôle hiérarchique, soit le 1^{er} avril 2021.

27. Le 20 mai 2021, le Bureau des services d'ombudsman a informé le défendeur que le processus de règlement informel n'avait pas abouti.

28. Dans l'arrêt *Neault* (2013-UNAT-345), le Tribunal d'appel a estimé que le délai de dépôt d'une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif n'était réinitialisé qu'une fois la décision issue du contrôle hiérarchique reçue à la fin du délai de 45 jours, mais avant l'expiration du délai de 90 jours prévu pour demander un contrôle juridictionnel.

29. Le délai de 90 jours dont disposait la requérante pour saisir le Tribunal du contentieux administratif expirait le 30 juin 2021.

30. Le Tribunal est bien conscient qu'en général, le Groupe du contrôle hiérarchique n'a pas le pouvoir de mettre en suspens les demandes de contrôle hiérarchique ou de supprimer les délais qu'il doit respecter pour procéder à un contrôle hiérarchique (voir l'arrêt *Dieng* (2019-UNAT-941), par. 38) et que seul le

Secrétaire général peut prolonger le délai prévu pour procéder à un contrôle hiérarchique.

31. Toutefois, le Tribunal relève que, par courriel daté du 13 avril 2021, le chef de Groupe du contrôle hiérarchique a écrit ce qui suit à la requérante :

Une fois la demande de contrôle hiérarchique présentée, le Règlement du personnel prévoit également une prolongation du délai de 45 jours pour conclure la procédure de contrôle dans des circonstances similaires, à savoir lorsque la question fait l'objet de discussions informelles avec l'aide de l'ombudsman. Nous pourrions donc retarder le début du contrôle hiérarchique jusqu'à ce que le processus de règlement informel soit terminé. À ce moment-là, si le processus n'aboutit pas et que vous souhaitez mettre en œuvre le processus formel, nous commencerions à faire courir le délai de 45 jours à compter de la date d'achèvement du processus de règlement informel.

32. Le Tribunal estime donc que les arguments du défendeur sur la recevabilité de la requête ne sont pas conformes à la bonne foi.

33. En tout état de cause, la recevabilité de la requête doit être évaluée, même si elle doit l'être d'office.

34. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 7 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif :

Lorsque les parties ont tenté de régler leur différend par la médiation, la requête est recevable si elle est introduite dans les 90 jours calendaires de l'échec de la médiation.

35. Le Tribunal est d'avis qu'en l'espèce, les discussions informelles entre les parties visaient à parvenir à un accord de règlement. Elle s'apparente au processus plus formel de médiation devant l'ombudsman, qui est prévu par le Règlement de procédure et peut aboutir à la suspension du délai.

36. Compte tenu de la période de suspension du processus, le délai prévu pour introduire une requête devant le Tribunal du contentieux administratif a été réinitialisé lorsque le défendeur a été informé par le Bureau des services d'ombudsman que le processus de règlement informel n'avait pas abouti ;

puis à nouveau lorsque la requérante a reçu le résultat du contrôle hiérarchique qu'elle avait demandé, à savoir le 9 juillet 2021.

37. Par conséquent, la requête n'est pas hors délai. Elle est recevable.

Examen quant au fond

38. La question de fond dont le Tribunal est saisi est celle de savoir si le fonctionnaire responsable a agi de façon légale et régulière lorsqu'il a examiné la plainte de la requérante.

39. Dans le cadre de l'évaluation préliminaire d'une dénonciation de conduite répréhensible, le fonctionnaire responsable peut tenir 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 ; et d) la question de savoir si un processus de règlement informel serait plus opportun dans les circonstances¹.

40. Comme expliqué dans le jugement *Benfield-Laporte* (UNDT/2013/162), « il est du devoir du fonctionnaire responsable d'évaluer s'il existe une "chance raisonnable" que les faits allégués décrits dans la plainte – s'ils se produisaient effectivement – constituent une conduite prohibée ». Il incombe au fonctionnaire à l'origine de la plainte de convaincre le fonctionnaire responsable qu'il y a lieu d'ouvrir une enquête (Jugement *Parayil* (UNDT/2017/055)).

41. L'Organisation dispose d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de procéder à l'examen et à l'évaluation d'une plainte pour conduite prohibée (Arrêt *Oummih* (2015-UNAT-518/Corr.1) ; arrêt *Benfield-Laporte* (2015-UNAT-505)). Ce n'est qu'en cas d'« accusation grave et raisonnable qu'un fonctionnaire a le droit à l'ouverture d'une enquête contre un autre fonctionnaire,

¹ Section 5.5 de l'Instruction administrative ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire)

laquelle peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ». Une enquête d'établissement des faits ne peut être entreprise que « s'il existe des “motifs suffisants” ou, selon le cas, “des raisons de penser qu'un fonctionnaire a eu une conduite répréhensible” ». De même, la plainte doit contenir de « sérieux indices » de conduite prohibée. (Arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733/Corr.1)).

42. Lorsqu'il examine une telle décision administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit déterminer si l'acte ou l'omission de l'administration en réponse à une demande d'enquête était conforme au droit applicable (Arrêt *Nwuke* (2010-UNAT-099), par. 36 et 40).

43. Dans cet exercice, le Tribunal doit rappeler que, dans les cas de harcèlement et d'abus d'autorité, il n'est pas investi du pouvoir de mener une nouvelle enquête sur la plainte initiale (voir l'arrêt *Messinger* (2011-UNAT-123), par. 27). Comme pour toute décision discrétionnaire de l'Organisation, il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre décision à celle de l'Administration (voir, par exemple, l'arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084), par. 40). Toutefois, le Tribunal peut « rechercher si des éléments utiles ont été écartés ou si des éléments inutiles ont été pris en considération et vérifier si la décision est absurde ou inique » (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 40).

44. Dans le cadre de ce processus, le Tribunal peut examiner si la procédure applicable a été respectée, si le décideur a commis une erreur manifeste dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et si la décision de ne pas ouvrir l'enquête a été prise avec une intention cachée (Jugement *Staedtler* (UNDT/2014/123), par. 60).

45. Pour résumer, en l'espèce, la requérante se plaint d'avoir été court-circuitée en tant que chef d'équipe, d'avoir été faussement accusée par écrit par son supérieur hiérarchique qui aurait utilisé des termes dégradants et insultants, d'avoir reçu l'ordre de ne pas rédiger de rapport de plus de six lignes, d'avoir été faussement accusée d'avoir outrepassé son mandat et d'avoir été publiquement couverte de honte et mise dans l'embarras devant les membres de son équipe.

46. Le Tribunal estime que la décision du 18 décembre 2020 du Représentant spécial du Secrétaire général et chef de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (le « fonctionnaire responsable ») de ne pas ouvrir d'enquête sur la plainte pour harcèlement au travail et abus d'autorité que la requérante avait déposée contre son second notateur était légale et relevait d'un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de l'Organisation, conformément à l'Instruction administrative ST/AI/2017/1.

47. Il ressort effectivement du dossier que le second notateur de la requérante a agi dans le cadre de ses pouvoirs, sans abus d'autorité (selon la définition de la circulaire ST/SGB/2008/5) ni mauvais traitement à l'égard de la requérante, et que les allégations contenues dans la plainte de la requérante « [relevaient] complètement du domaine des désaccords sur le lieu de travail concernant l'exercice normal de l'autorité des supérieurs » (voir le jugement *Okwir* (UNDT/2021/026). Voir également le jugement *Fosse* (UNDT/2021/049)).

48. Aux termes de la section 1.1 de la circulaire ST/SGB/2019/8, « [l]es désaccords sur la qualité du travail ou autres questions intéressant le travail ne caractérisent en principe pas les conduites prohibées et ne relèvent pas des dispositions de la présente circulaire mais de la procédure de gestion de la performance ».

49. À cet égard, l'alinéa a) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel prévoit que le fonctionnaire doit obéir aux directives et instructions régulièrement arrêtées par le Secrétaire général et par ses supérieurs. L'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel prévoit que le Secrétaire général dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour assigner les différentes tâches qu'il juge appropriées aux fonctionnaires. Un simple désaccord entre des fonctionnaires se trouvant dans une relation de supérieur à subordonné ne constitue pas, en soi, un motif d'enquête.

50. La conclusion du fonctionnaire responsable selon laquelle il était peu probable qu'une enquête permettrait de recueillir des preuves suffisantes pour les besoins d'une instance disciplinaire (alinéa c) de la section 5.5 de l'Instruction administrative ST/AI/2017/1) n'était donc pas illégale et a été prise dans les limites prévues pour un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de l'Organisation, conformément à l'Instruction administrative ST/AI/2017/1.

Dispositif

51. Compte tenu de ce qui précède, la requête est rejetée.

(Signé)

Francesco Buffa, juge

Ainsi jugé le 10 octobre 2022

Enregistré au Greffe le 10 octobre 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi