



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2010/020/
UNAT/1623
Jugement n° : UNDT/2011/046
Date : 9 mars 2011
Original : Français
anglais

Devant : Juge Marilyn J. Kaman
Greffe : New York
Greffier : Santiago Villalpando

HALLAL

contre

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
George Irving

Conseil pour le défendeur :
Tamara Shockley, UNICEF

Introduction

1. Le requérant conteste la décision du Directeur général du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (« UNICEF ») de le licencier sans préavis à la suite d'une recommandation en ce sens du Comité paritaire de discipline (« le CPD »). Le CPD a conclu que le requérant avait commis une faute grave au motif qu'il s'était livré à du harcèlement sexuel à l'encontre d'une Volontaire des Nations Unies (« la plaignante »). Le requérant a été initialement accusé de deux écarts de conduite distincts envers deux plaignantes différentes, mais seule l'accusation d'écart de conduite envers la plaignante dont il est question en l'espèce a fait l'objet d'une procédure. Celle-ci a abouti à la décision de renvoyer le requérant sans préavis, qui est la question sur laquelle porte le présent recours.

Rappel des faits

2. Après une longue carrière professionnelle dans l'ingénierie, y compris une quinzaine d'années au service de plusieurs organismes des Nations Unies, parmi lesquels l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation mondiale de la santé et le Programme des Nations Unies pour le développement, le requérant a été nommé par l'UNICEF responsable de projets de construction à Banda Aceh (Indonésie), en avril 2007.

3. Le 9 octobre 2007, le requérant et la plaignante, une Volontaire des Nations Unies récemment recrutée et affectée au Groupe de la surveillance des chantiers de construction, se sont rendus en voiture dans plusieurs écoles pour y surveiller des projets de construction, notamment le projet relatif à l'école 'SDN Cot Meuraja'.

4. Selon la plainte écrite rédigée ultérieurement par la plaignante et datée du 13 novembre 2007, tandis qu'ils inspectaient les toilettes (« les toilettes pour personnes handicapées ») de l'une des écoles (SDN Cot Meuraja), le requérant « a entouré l'épaule [de la plaignante] de ses bras, a atteint [ses] seins et les a agrippés ». La plaignante a ensuite indiqué ceci : « J'étais trop choquée pour faire quoi que ce

soit et trop embarrassée pour appeler à l'aide. Tout ce que j'ai pu dire a été 'ÇA VA PAS, NON?' et il a répliqué 'POURQUOI PAS?' et j'ai dit 'NON, NON, NON'".

5. La plaignante n'est pas immédiatement revenue sur l'incident. Pendant qu'ils faisaient route vers le chantier suivant, elle a rédigé dans son carnet une description de ce qui venait de se produire.

6. De retour chez elle le 9 octobre 2007, la plaignante a envoyé vers 23 heures au requérant un courriel qu'elle a intitulé « Harcèlement sexuel », en lui disant qu'elle établissait un compte rendu officiel de l'incident. Elle a notamment indiqué ce qui suit :

3. May [sic] est revenu vers les toilettes pour handicapés au moment où j'étais occupée à les inspecter.

4. Tout d'un coup, j'ai senti quelqu'un m'entourer de ses bras et agripper mes seins. J'étais trop sidérée pour faire quoi que ce soit et trop embarrassée pour appeler à l'aide.

5. Tout ce que j'ai pu dire a été « ÇA VA PAS, NON? » et vous avez répliqué « POURQUOI PAS? »

6. Je me sentais avilie, j'étais furieuse et je voulais vous frapper sur-le-champ, mais mon professionnalisme l'a emporté et j'ai continué l'inspection ...

7. Pendant que la voiture se dirigeait vers l'école SDN 55, je n'ai pratiquement pas ouvert la bouche car j'avais envie de pleurer.

...

9. J'ai consulté une amie qui travaille au BSCI [le Bureau des services de contrôle interne]; elle m'a conseillé de signaler cette affaire au service [de gestion des ressources humaines] sur place. Elle m'a également fourni un exemplaire de la réglementation de l'ONU relative au harcèlement sexuel.

10. Vos agissements (actuation§ [sic] relèvent du harcèlement sexuel tel que le définit l'instruction administrative ST/AI/379 :

« Toute avance sexuelle importune, ... ou tout autre comportement ... physique à connotation sexuelle, lorsqu'il entrave la bonne marche du travail, est présenté comme une condition d'emploi ou crée sur le lieu de travail une atmosphère d'intimidation, d'hostilité ou de vexation. »

11. Le 13 novembre 2007, la plaignante a présenté par écrit une plainte officielle pour harcèlement sexuel à la spécialiste des ressources humaines.
12. Le 15 novembre 2007, M. Gianfranco Rotigliano, Représentant de l'UNICEF

- x À vous inspirer des principes d'équité et d'objectivité;
- x À ne pas vous laisser influencer par des opinions préconçues ou des préjugés;
- x À traiter de façon strictement confidentielle toutes les informations obtenues pendant l'enquête.

Une fois l'enquête achevée, vous devrez établir un rapport assorti de recommandations et de conclusions, que vous transmettez au Directeur de la Division des ressources humaines. Ce rapport devra fournir des avis concrets quant au point de savoir si les allégations portées contre [le requérant] sont ou ne sont pas fondées et étayées par des preuves.

16. En janvier 2008, l'équipe d'enquête ainsi désignée s'est rendue à Banda Aceh pour enquêter sur la plainte pour harcèlement sexuel. Dans le cadre de cette enquête, le requérant et la plaignante ont été interrogés par l'équipe, qui a également interrogé M^{me} Anne Njuguna, spécialiste des ressources humaines, et un témoin, M. Sabirin (le prénom n'a pas été indiqué), présenté comme un « enseignant » ou « gardien », qui a peut-être été le témoin de l'incident en question.

17. Le 6 février 2008, l'équipe d'enquête officielle a publié son rapport final, en concluant que « nous pensons que [le requérant] a harcelé sexuellement la plaignante comme décrit plus haut ».

18. Par lettre datée du 5 mars 2008, le Directeur de la Division des ressources humaines a mis le requérant en examen pour faute. La lettre décrivait comme suit les faits qui lui étaient reprochés s'agissant de la plaignante (une seconde accusation de faute contenue dans la lettre a été omise) :

Vous vous être livré à du harcèlement sexuel en faisant des avances sexuelles importunes à [la plaignante], membre du Groupe de la surveillance des chantiers de construction des Volontaires des Nations Unies du Bureau de l'UNICEF à Banda Aceh (Indonésie) et en la touchant d'une manière inappropriée, ce qui l'a choquée et humiliée et a créé sur le lieu de travail une atmosphère d'intimidation, d'hostilité et de vexation, en violation de l'instruction administrative de l'UNICEF intitulée *Working with Respect in the UNICEF Workplace*, UNICEF's Policy on Preventing Harassment, Sexual

Harassment and Abuse of Authority (CF/AI/2005/017), en date du 16 décembre 2005.

Le Directeur concluait que :

Le comportement décrit dans les accusations susvisées est constitutif de violations sérieuses de l'obligation fondamentale des fonctionnaires internationaux de respecter les normes de conduite les plus élevées dans l'exercice de leurs fonctions. Le Directeur général a donc décidé de vous mettre en examen pour faute présumée.

19. Le 5 mai 2008, l'UNICEF a informé le requérant que son dossier serait renvoyé à un CPD ad hoc, conformément à la section 5 du chapitre 15 du Manuel de politique et de procédures de l'UNICEF en matière de ressources humaines, relative aux CPD.

20. Le CPD ad hoc a émis sa recommandation le 24 juin 2008. Le 26 juin 2008,

25. La disposition 101.2 d) de l'ancien Règlement du personnel dispose ce qui suit :

faits sur lesquels la mesure disciplinaire était basée avaient bien été établis; 2) si les faits établis constituaient bien une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel [applicables]; et 3) si la mesure disciplinaire appliquée n'était pas disproportionnée à l'infraction (par. 25 de l'arrêt; voir également *Haniyah* 2010-UNAT-024, par. 31).

29. Le Tribunal considère donc que les questions à examiner sont les points de savoir si :

- a. Les faits sur lesquels la mesure disciplinaire était basée ont bien été établis;
- b. Les faits établis constituent bien une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel applicables;
- c. La décision de la Directrice général³ Twd

Abu Hamda n'a pas démontré que la décision était empreinte de parti pris, fondée sur un motif illicite ou viciée par une irrégularité de procédure ou une erreur de droit.

32. Il appartient donc au fonctionnaire qui conteste une décision de l'Administration d'établir des motifs suffisants de s'opposer à la mesure disciplinaire. En d'autres termes, il est tenu de démontrer que cette décision était empreinte de parti pris, fondée sur un motif illicite ou viciée par une irrégularité de procédure ou une erreur de droit.

33. Le jugement UNDT/2010/185 M'Bra indique en des termes analogues le rôle d'un tribunal en matière disciplinaire (par. 58-59) :

En matière disciplinaire, la tâche du Tribunal consiste à examiner les éléments de preuve et à déterminer s'ils permettent de dire que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de manière légitime et à bon escient. Aussi étendu qu'il soit, un pouvoir discrétionnaire ne peut pas être exercé en dehors de tout contexte.

Il incombe au requérant contestant la décision prise dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'apporter des arguments à l'appui de sa thèse. Cela veut dire qu'il lui appartient non pas d'établir son innocence, mais de présenter au Tribunal des faits et motifs susceptibles de le convaincre de la nécessité d'annuler la décision en question. À cette fin, il suffit au requérant de mettre en évidence les lacunes ou les vices de procédure. Cela fait, il incombe au défendeur de convaincre le Tribunal que les preuves à l'appui de l'accusation ou des accusations sont crédibles et que le pouvoir discrétionnaire a été légitimement exercé sur la base de ces preuves.

Les faits sur lesquels la mesure disciplinaire était basée ont-ils été établis?

34. Les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est basée sont les événements qui se sont produits le 9 octobre 2007 dans les locaux du projet scolaire SDN Cot Meuraja et dans lesquels ont été impliqués le requérant et la plaignante, une Volontaire des Nations Unies récemment recrutée et affectée au Groupe de la surveillance des chantiers de construction du Bureau de l'UNICEF à Banda Aceh (Indonésie).

35. Lors de l'audience de fond, le Tribunal a entendu le témoignage de la plaignante, du requérant, de M^{me} Turmel, l'une des deux membres de l'équipe

d'enquête officielle de Banda Aceh, et de M^{me}

faite dans son carnet, les courriels qu'elle a adressés au requérant et l'agencement du site du projet scolaire lui-même; d) les versions différentes des faits données par le requérant lui font perdre toute crédibilité (voir plus loin); et e) loin de renforcer la position du requérant, le témoignage de l'enseignant/gardien la fragilise plutôt.

39. Le Tribunal lui-même a entendu le témoignage de la plaignante par liaison téléphonique et évalué sa crédibilité. Il est resté concordant avec les déclarations qu'elle avait faites antérieurement pendant les enquêtes préliminaire et officielle, selon lesquelles le requérant s'était livré à du harcèlement sexuel par le biais d'avances sexuelles importunes. Il ressort ce qui suit des déclarations faites par la plaignante pendant toute la durée de l'enquête sur l'incident :

- a. Sur le site du projet, le requérant a « agrippé » les seins de la plaignante, qui a été trop choquée pour dire ou faire quoi que ce soit à ce moment-là;
- b. Pendant qu'ils se rendaient en voiture sur le site suivant, la plaignante a consigné dans son carnet une description de l'incident qui s'était produit sur le site de l'école;
- c. Dans la soirée du 9 octobre 2007, la plaignante a adressé au requérant un courriel intitulé « Harcèlement sexuel », dont la teneur correspondait à ce qu'elle avait consigné dans son carnet;
- d. La plaignante a adressé le 10 octobre 2007 à la spécialiste des ressources humaines du Bureau de l'UNICEF à Banda Aceh et le 16 octobre 2007 à la spécialiste de la planification du même Bureau un compte rendu détaillé de l'incident de harcèlement sexuel, dont le contenu, là encore, concordait avec ce qu'elle avait consigné dans son carnet et avec la plainte officielle pour harcèlement sexuel qu'elle a fini par déposer;
- e. La plaignante a témoigné sur l'incident devant un jury d'enquête préliminaire le 22 octobre 2007, témoignage qui, une fois de plus, cadrerait avec les faits consignés dans son carnet et avec la plainte officielle pour harcèlement sexuel qu'elle a fini par déposer;

f. Le 13 novembre 2007, la plaignante a rédigé par écrit une plainte officielle qui reprenait la version des événements qui figurait dans son carnet et qu'elle avait donnée aux responsables [de la gestion des ressources humaines] de l'UNICEF chargés d'enquêter sur l'incident;

g. La plaignante a témoigné devant l'équipe d'enquête officielle de Banda Aceh au sujet de l'incident, témoignage qui, lui aussi, concordait avec les informations qu'elles avaient présentées auparavant.

Témoignage du requérant

40. Le Tribunal a entendu le témoignage du requérant. Ce témoignage a posé beaucoup de problèmes et, du fait de son manque de cohérence et, d'une façon générale, du manque de crédibilité du requérant, il n'est pas facile d'ajouter foi à la version des faits de ce dernier.

Point de savoir si le requérant a touché la plaignante

a. Pendant toute la durée de l'enquête, le requérant a admis avoir touché la plaignante sur le site du projet, mais a soutenu qu'il n'avait touché que son « épaule ». Lors de l'audience de fond, toutefois, il a dit qu'il n'avait pas du tout touché la plaignante. Des déclarations aussi contradictoires montrent que la version des faits donnée par le requérant n'est pas crédible et que l'on ne peut pas y ajouter foi;

La nécessité des excuses

b. Le lendemain de l'incident, le requérant s'est excusé auprès de la plaignante. S'il n'avait pas touché la plaignante d'une manière inappropriée, pourquoi s'est-il excusé le lendemain? Quelle pourrait être la raison le poussant à s'excuser s'il n'avait pas eu un comportement inacceptable à son égard? Il a dit avoir fait suivre le courriel de la plaignante à son supérieur, le Chef du Bureau local. Si le requérant n'avait pas « touché » la plaignante, pourquoi aurait-il impliqué ses supérieurs, qui sont tenus de donner suite à des

plaintes pour harcèlement sexuel? Il s'était entendu avec la plaignante au réfectoire pour traiter la question à titre privé entre eux, mais c'est lui-même qui a engagé le processus qui a impliqué la haute administration de l'UNICEF et donné une ampleur accrue à la situation. Apprenant que d'autres fonctionnaires de l'UNICEF avaient été informés de l'incident par le requérant, la plaignante s'est sentie tenue de déposer une plainte officielle pour harcèlement sexuel pour faire connaître son point de vue à l'Administration;

Un complot ourdi contre le requérant avec la participation de fournisseurs extérieurs

c. Lors de l'audience de fond, le requérant a dit que la plainte de la plaignante procédait d'un complot ourdi

42. Pour l'équipe d'enquête officielle de Banda Aceh, il ne faisait « aucun doute » que la version des faits donnée par la plaignante était véridique et que celle du requérant était fautive, dans la mesure où il fallait le pousser à parler et où il a modifié plusieurs fois sa version. M^{me} Turmel et M. Christensen, l'autre enquêteur, ont conclu que le requérant avait bel et bien harcelé sexuellement la plaignante.

43. Le Tribunal a également entendu le témoignage de M^{me} Mitchell, ancienne présidente du CPD ad hoc créé pour examiner les allégations de faute portées contre le requérant. M^{me} Mitchell a indiqué que le CPD ad hoc avait pris note que la plaignante n'avait pas varié dans son récit de l'incident et qu'elle l'avait décrit dans son carnet et, le soir, dans le courriel qu'elle avait adressé au requérant. Le CPD ad hoc a relevé les éléments de preuve contradictoires produits par le requérant. Le CPD ad hoc a fait siennes les conclusions du rapport d'enquête officielle. M^{me} Mitchell a noté que le CPD ad hoc aurait pu recommander le renvoi sans préavis du requérant. Toutefois, tenant compte de ses états de service à l'Organisation et de sa réputation, il a recommandé de lui appliquer une mesure disciplinaire moins grave, à savoir un licenciement sans préavis, qui était assorti de certains droits de caractère financier.

44. Le Tribunal juge que, sur la base des témoignages entendus lors de l'audience de fond et de toutes les pièces du dossier, les faits sur lesquels la mesure disciplinaire s'appuyait ont été établis.

Les faits établis constituent-ils une faute grave au regard du Statut et du Règlement du personnel applicables?

45.

46. La politique relative au harcèlement sexuel élaborée par UNICEF définit le harcèlement sexuel comme suit :

[] le harcèlement sexuel s'entend toute avance sexuelle importune,

caractère ambigu de la conduite

56. Le Tribunal n'en constate pas moins que, dans la présente affaire, le récit de la plaignante a été vérifié par les trois instances d'enquête qui ont examiné l'affaire et ont évalué de manière indépendante l'exposé des faits présenté par la plaignante ainsi que la crédibilité de celle-ci. Évalué par comparaison avec la version des faits présenté par le requérant, en particulier sa déposition mal assurée et peu convaincante, cet exposé des faits a pleinement démontré sa véracité.

57. Quel que soit le critère objectif appliqué, la conduite du requérant en l'espèce était interdite par les règles en vigueur à l'UNICEF et constitue une faute grave.

58. Le Tribunal juge que les faits établis caractérisent une faute grave au regard de la politique de l'UNICEF relative au harcèlement sexuel.

La décision de la Directrice générale de l'UNICEF de mettre fin aux services du requérant a-t-elle été le résultat de l'exercice légitime de son pouvoir discrétionnaire?

Le requérant a-t-il bénéficié d'une procédure régulière?

59. Conformément au jugement rendu en l'affaire Abu Hamda selon un principe général de la justice administrative, les organes et responsables administratifs doivent être guidés par un souci d'équité et de raison et se conformer aux obligations que la loi leur impose. En règle générale, les tribunaux ne s'ingèrent dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que si son caractère illicite ou irrationnel est établi ou en cas d'irrégularité procédurale. Le jugement susvisé a considéré que le jugement n° 941, Kiwanuka(1991), de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies pouvait servir d'autorité persuasive.

60. Une décision découlant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire peut faire l'objet d'un contrôle et d'une annulation s'il est démontré qu'elle reposait sur une erreur sur les faits ou sur l'absence d'une procédure régulière, ou était arbitraire ou motivée par des préjugés ou d'autres facteurs non pertinents (voir les jugements de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies n° 707, Belas-Gianou(1995), au paragraphe XVI, et n° 490, Liu (1990), au paragraphe IV).

61. Conformément à l'arrêt rendu en l'affaire Doleh 2010-UNAT-025, les décideurs disposent d'un large pouvoir d'appréciation.

62. Le requérant soutient que ni l'équipe d'enquête officielle de Banda Aceh, ni le CPD ad hoc n'ont procédé à un examen et à une évaluation objectifs des éléments de preuve. Il affirme que le CPD ad hoc aurait dû tenir des audiences, interroger des témoins ou poser d'autres questions, ou rechercher d'autres documents.

63. Les témoignages recueillis par les personnes chargées de l'enquête officielle et par le CPD ad hoc ont confirmé que les procédures d'enquête avaient été

66. Le défendeur a convaincu le Tribunal que les preuves à l'appui de l'accusation de faute étaient crédibles et que le pouvoir discrétionnaire de licencier le requérant a été légitimement exercé sur la base de ces preuves.

67. Le requérant n'a produit aucune preuve du caractère illicite ou irrationnel de la décision de la Directrice générale de le

71. En particulier, M^{me} Mitchell, membre du CPD ad hoc, a déclaré en substance que le principe de proportionnalité avait, en fait, été appliqué en ce qui concerne le requérant : le CPD ad hoc a pris expressément en considération le fait que le requérant avait une famille et qu'il donnait satisfaction dans son travail et décidé de recommander un licenciement sans préavis (et non la mesure plus rigoureuse du renvoi sans préavis), pour qu'au requérant -1.était 0 Tim07 Tilles. 007 T0 -11.61 Tf1.25 0 TD(2)Tj/TT2 1