



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2010/054
/UNAT/1680
Jugement n° : UNDT/2011/063
Date : 6 avril 2011
Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

HUNT-MATTHES

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Simon Cuthbert, Russel Jones and Walker

Conseil pour le défendeur :

Introduction

1. La requérante a travaillé en qualité de responsable des enquêtes de classe P-4 au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle conteste les conclusions du Bureau de la déontologie selon lesquelles, alors qu'elle avait eu une activité protégée en signalant un manquement, il n'y avait pas eu d'affaire recevable de représailles étant donné l'absence de lien entre le signalement du manquement qu'elle avait effectué et la décision de ne pas renouveler son contrat.

Faits

2. La requérante est entrée au service de l'ONU en 1994 en qualité de spécialiste des droits de l'homme (bureaux extérieurs) au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCR) au Rwanda. De février 1995 à janvier 1996, elle a été spécialiste de la prévention du crime et de la justice pénale, poste de classe P-3, à l'Office des Nations Unies à Vienne. De 1996 à 1998, elle a travaillé au Haut-Commissariat pour les réfugiés dans le cadre de contrats de courte durée aux postes suivants : spécialiste de la collecte de fonds, chargée de liaison et spécialiste des affaires publiques.

3. De juillet 1998 à décembre 2000, la requérante a été employée par le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (« PAM »), à Rome, en qualité

d'un an, en qualité de responsables des enquêtes, de classe P-4, au Groupe des enquêtes du Bureau de l'inspecteur général. Elle dépendait du chef du Groupe des enquêtes qui dépendait lui-même du directeur général adjoint et de l'inspecteur général.

5. En octobre 2003, la requérante a été chargée d'enquêter au sujet du viol prétendu d'une personne réfugiée par un fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Sri Lanka. Elle prétend que son enquête s'est heurtée à une obstruction de la part de hauts représentants du Haut-Commissariat à Sri Lanka ainsi qu'au Bureau de l'inspecteur général à Genève. Elle signala cette obstruction à son supérieur et à d'autres fonctionnaires de rang supérieur du Bureau de l'inspecteur général à diverses reprises entre octobre et décembre 2003. Au cours de la même période, elle affirme l'aHaut-Com

9. Le 26 août 2004, la requérante reçut une copie de son rapport d'évaluation pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 30 août 2004, qui incluait l'évaluation à mi-parcours datée du 12 avril 2004. Ses résultats étaient notés « non satisfaisants ».

10. Par un mémorandum du 27 août 2004, la Section de l'administration du personnel informa la requérante que, bien que son contrat de durée déterminée doive expirer le 1^{er} septembre 2004, il était prolongé par mesure administrative pendant la durée de son congé de maladie certifié¹.

11. Le 6 septembre 2004, la requérante informa le chef du Groupe des enquêtes qu'elle n'était pas d'accord avec les évaluations contenues dans son rapport d'évaluation et qu'elle avait l'intention d'entamer éventuellement une procédure d'objection.

12. Du 1^{er} octobre 2004 au 30 août 2005, la requérante fut en congé de maladie à mi-temps. Le 4 octobre 2004, elle se présenta au travail mais fut affectée au Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en qualité de spécialiste de l'évaluation de classe P-4, poste auquel elle fut employée dans le cadre de plusieurs contrats consécutifs de courte durée jusqu'à son départ le 31 mai 2006.

13. Le 1^{er} janvier 2005, la requérante présenta une déclaration d'objection à son rapport d'évaluation pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 30 août 2004. Le 27 mai 2005, le Groupe chargé des objections publia un rapport dans lequel il concluait que l'affaire n'était pas de son ressort en raison des allégations de manquement mettant en cause des fonctionnaires de rang supérieur du Bureau de l'inspecteur général du Bureau exécutif. Il recommandait en revanche que l'affaire soit soumise pour mesure au Bureau des services de contrôle interne (« BSCI »). Il ne fut pas donné suite à cette recommandation.

¹ La requérante avait été mise en congé de maladie certifiée jusqu'au 30 septembre 2004.

14. Le 29 août 2005, le rapport d'évaluation des résultats de la requérante pour la période du 4 octobre 2004 au 1^{er} septembre 2005, pendant laquelle elle avait travaillé au Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale, fut publié et ses supérieurs jugèrent ses résultats « pleinement effectifs ».

15. Le 3 décembre 2005, la requérante déposa une plainte officielle auprès du BSCI en affirmant avoir été victime de harcèlement et d'abus de pouvoirs de la part de ses anciens supérieurs au Bureau de l'inspecteur général. Le BSCI n'enquêta pas au sujet de sa plainte.

16. Le 22 mars 2006, la requérante écrivit au BSCI pour demander à être protégée contre des représailles au sens de la circulaire ST/SGB.2005/21 en attendant les résultats de sa plainte du 3 décembre 2005. Le 7 avril 2006, la requérante écrivit au Bureau de la déontologie pour demander à être protégée contre des représailles. Elle affirmait que le rapport négatif d'évaluation de ses résultats et la décision de ne pas renouveler son contrat en attendant l'issue de la procédure représentait une mesure de

19. La requérante demanda une révision administrative des conclusions du Bureau de la déontologie exposées dans la communication du 18 décembre 2006, qui furent confirmées par le Secrétaire général. Elle fit ultérieurement appel devant la Commission paritaire de recours qui estima que : i) son appel était recevable *ratione materiae* car la conclusion du Bureau de la déontologie de qualifier son affirmation d'affaire non crédible de représailles était une décision administrative au sens de l'ancienne règle 111.2 du Statut du personnel², ii) le Bureau de déontologie n'avait pas abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant que l'affaire soumise par la requérante ne constituait pas une affaire recevable de représailles. En conséquence, la Commission paritaire de recours recommandait au Secrétaire général de rejeter l'appel. Le Secrétaire général accepta la recommandation de la Commission paritaire de recours et ne prit donc pas d'autre mesure.

20. La requérante fit appel de la décision du Bureau de la déontologie devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies. Le 1^{er} janvier 2010, l'affaire fut transférée au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en application de la circulaire ST/SGB/2009/11 (Mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice).

Procédure devant le Tribunal du contentieux administratif

21. Après avoir examiné les thèses présentées par les parties devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, le Tribunal du contentieux administratif nota que le défendeur, dans sa réplique du 24 janvier 2008, avait fait valoir, entre autres, que la décision du Bureau de la déontologie au sujet de la plainte de la requérante concernant des représailles ne faisait pas l'objet d'appel et donc n'était pas soumise dans les règles au Tribunal administratif étant donné que la mission du Bureau de la déontologie était de nature consultative, ce qui ne pouvait en faire une décision administrative.

2

22. Étant donné que l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies ne pouvait pas prendre de décision sur la question de recevabilité soulevée par le défendeur, il donna aux parties la possibilité de

Bureau de la déontologie dans l'affaire de la requérante, qui est de la même nature qu'une décision prise par l'Ombudsman, ne peut pas être considérée comme une décision administrative au sens de l'ancienne règle 11.1.

Thèses de la requérante

25. La requérante prétend que le Tribunal est compétent pour examiner sa demande parce que des fonctions décisionnelles ont été conférées au Bureau de la déontologie pour en faire une partie essentielles du mécanisme mis en place pour combattre efficacement les représailles. Elle fait valoir que les décisions du Bureau de la déontologie sont finales lorsque, comme dans son cas, elles concluent à l'absence de cas recevable de représailles. À ce sujet, elle note que pareille décision détermine directement les droits de chacun car elle met fin à la plainte et empêche toute réparation. En conséquence, le Bureau de la déontologie, à la différence du Bureau de l'Ombudsman, a le pouvoir de prendre des décisions s'imposant aux parties concernant les droits de celles-ci et il ne doit donc pas lui être possible d'opérer dans un vide juridique.

26. La requérante affirme en outre que la décision du Bureau de la déontologie était administrative parce qu'elle était unilatérale, qu'elle était prise dans un cas individuel précis et qu'elle avait des conséquences juridiques directes pour l'intéressé. Enfin, elle fait valoir que les arguments exposés dans la réplique du défendeur du 17

Question

27. La seule question qu'il convient de déterminer est celle de savoir si la décision du Bureau de la déontologie équivaut à une décision administrative.

Principes de droit applicables

28. Selon l'alinéa 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif :

« Le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne (...) contre le Secrétaire général en

conformement à leur mission et s'acquittent de leurs fonctions en satisfaisant aux plus hautes qualités de compétence et d'intégrité prescrites par la Charte des Nations Unies et ce en s'employant à asseoir le respect de la déontologie, la transparence et la responsabilité ».

Considérations

32. Dans l'affaire *Nwuke* UNDT/2010/017, le requérant a demandé, entre autres, que le Tribunal du contentieux administratif oblige l'Administration à mener une enquête sur ses plaintes relativement aux irrégularités de procédure et à une discrimination et ordonne à l'Administration de le traiter d'une manière non discriminatoire. Le Tribunal du contentieux administratif a estimé ne pas pouvoir obliger l'Administration à enquêter au sujet des plaintes du requérant. Le Tribunal a été d'avis aussi que le requérant n'avait pas contesté une décision administrative au sens défini par son Statut. En conséquence, la demande a été rejetée comme irrecevable et le requérant a saisi le Tribunal d'appel des Nations Unies.

33. Le Tribunal d'appel fit observer ensuite dans l'affaire *Nwuke* 2010- UNAT-099 que la possibilité que le Tribunal du contentieux administratif revoie une décision dépend de ce qu'elle relève ou non de sa compétence au sens du paragraph 18bbe ou 7.755.-Ge0 TD.0

Cas n°

37. Selon les dispositions de l'alinéa c)

recours concernant le fond de la demande. À ce sujet, le défendeur a demandé à la Commission de conclure que le Bureau de la déontologie avait correctement examiné et évalué la plainte de la requérante et décidé à juste titre qu'il n'existait pas d'affaire recevable de représailles. Il a aussi demandé à la Commission paritaire de recours de conclure que la décision contestée du Bureau de la déontologie ne constituait pas une violation des droits de la requérante.

43. La Commission paritaire de recours a estimé que la décision contestée était une décision administrative et, donc, était recevable. Ultérieurement, le Secrétaire général, dans sa décision du 11 août 2008, a approuvé la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle « le Bureau de déontologie n'a pas abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant que l'affaire (soumise par la requérante) ne constituait pas un cas de représailles recevable ». À la lumière de ce qui précède, le Secrétaire général a décidé de rejeter l'appel de la requérante et n'a pris aucune autre mesure.

44. Il ressort tout à fait clairement de ce qui précède que le défendeur, en réalité, a considéré et accepté la décision du Bureau de la déontologie comme étant une décision administrative dès le début de l'affaire de la requérante. Le Tribunal juge remarquable que le défendeur ait décidé soudainement d'inverser sa position lorsque la requérante a contesté cette même décision devant l'ancien Tribunal administratif et ait affirmé que la décision de ce bureau n'était pas une décision administrative et, donc, n'était pas recevable. Le Tribunal juge encore plus remarquable que le défendeur n'ait fourni aucune raison, logique ou autre, de ce renversement inattendu tout en comptant que celui-ci serait accepté sans équivoque.

La décision du Bureau de la déontologie relève-t-elle de la compétence du Tribunal du contentieux administratif ?

45. Dans le cas d'espèce, le Tribunal note que la décision contestée est visée par la circulaire ST/SGB/2005/21, qui est un bulletin publié par le Secrétaire général. Étant donné que l'alinéa 1 a) de l'article 2 de son Statut traite des règlements, règles,

bulletins et instructions administratives pertinents promulgués par le Secrétaire général, la circulaire ST/SGB/2005/21 est visée par les dispositions de cet alinéa. De plus, elle accorde au fonctionnaire le droit d'obliger le Bureau de la déontologie à faire une enquête et, en tant que telle, elle est visée par ses conditions d'emploi et donne au fonctionnaire le droit de saisir le Tribunal du contentieux administratif. Donc, le Tribunal conclut que la décision du Bureau de la déontologie relève de sa compétence et, donc, qu'il est compétent pour examiner l'activité administrative qu'a eu l'Administration après que la requérante s'est plainte de représailles, et pour décider si la mesure a été prise conformément au droit applicable.

Statut du Bureau de la déontologie comparé à celui du Bureau du Médiateur

46. Le Tribunal a pris note de l'affirmation du défendeur selon laquelle la décision prise par le directeur du Bureau de la déontologie dans la présente affaire est du même ordre qu'une décision prise par l'Ombudsman et ne peut donc pas être considérée comme une décision administrative au sens de l'ancienne règle 11.1 du Statut du personnel. Le Tribunal considère toutefois après mûre réflexion que les fonctions du Bureau de la déontologie ne sont pas analogues à celles du Bureau de

Cas n° : UNDT/NBI/2010/054
/UNAT/1680

Jugement n°

« En ce qui concerne les activités consultatives visées à l’alinéa c) de la section 3.1 ci-dessus, le Bureau ne peut être contraint par aucun fonctionnaire ou organe de l’ONU à déposer au sujet de faits qui lui auraient été signalés ». L’alinéa c) de la section 3.1 charge le Bureau de déontologie de donner confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires sur les règles de déontologie (conflits d’intérêts, par exemple), notamment en offrant un service d’assistance téléphonique en la matière.

Jugement

51. La décision du directeur du Bureau de la déontologie qui a été communiquée à la requérante dans la communication du 18 décembre 2006 est une décision administrative au sens de l’alinéa 1 a) de l’article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et, en conséquence, la présente demande est recevable.

(Signé)

Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 6 avril 2011

Enregistré au Greffe le 6 avril 2011

(Signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier,

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi