



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/004

Jugement n° : UNDT/2021/130

Date : 11 novembre 2021

Français :

Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter, Jr

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

MITCHELL

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

M. Stephen Margetts, Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines/Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité

Introduction

1. Le requérant est le Chef adjoint et le Directeur des affaires politiques du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA), basé à Addis-Abeba, en Éthiopie¹.

2. Par une requête déposée le 14 janvier 2021, le requérant conteste la décision du 6 août 2020 par laquelle le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a clôturé l'enquête sur la plainte qu'il avait déposée à l'encontre de M^{me} HT (anonymisée pour des raisons de confidentialité), Représentante spéciale du Secrétaire général au BNUUA².

3. Le défendeur a déposé une réponse le 22 février 2021.

Rappel des faits et de la procédure

4. Le 29 février 2020, le requérant a envoyé un courriel à la Représentante spéciale du Secrétaire général dans lequel il s'inquiétait, entre autres, de n'avoir été invité à aucune des réunions qu'elle avait organisées avec de hauts fonctionnaires de l'Union africaine (UA), et de certaines remarques qu'elle avait formulées oralement. Le requérant a indiqué qu'il avait été victime de discrimination fondée sur la race de la part de la Représentante spéciale du Secrétaire général³. Le requérant et la Représentante spéciale du Secrétaire général sont de races, d'origines nationales et de couleurs différentes.

5. Le 2 mars 2020, la Représentante spéciale du Secrétaire général a répondu au courriel du requérant en rejetant ses allégations. Elle a précisé les raisons pour lesquelles elle n'avait pas invité le requérant aux réunions. Elle a également informé le requérant qu'elle enverrait le courriel qu'il lui avait adressé et sa réponse à la Chef du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et lui

¹ Requête, section I.

² Requête, section V et annexe 8.

³ Requête, annexe 1, p. 11, et section V.

demanderait son avis sur la meilleure façon de procéder pour résoudre l'affaire⁴.

6. Le 3 mars 2020, le requérant a répondu à la Représentante spéciale du Secrétaire général et a contesté le contenu de son courriel comme étant soit inexact soit déformé. Le requérant s'est toutefois félicité du renvoi de l'affaire à l'Ombudsman⁵.

7. Le 30 mars 2020, le requérant a soumis une plainte officielle pour discrimination au Secrétaire général. Plus précisément, il a demandé une enquête sur le comportement discriminatoire de la Représentante spéciale du Secrétaire général conformément à la circulaire ST/SGB/2019/8 (Lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité)⁶.

8. Le 9 avril 2020, M^{me} Phyllis Wang a, au nom du Cabinet du Secrétaire général, accusé réception de la plainte du requérant et l'a informé que sa plainte avait été transmise au BSCI⁷.

9. Le 6 mai 2020, le BSCI a informé le requérant, entre autres, que puisque la Représentante spéciale du Secrétaire général avait demandé une procédure de règlement amiable, le BSCI avait « suspendu » sa plainte en attendant le règlement amiable de l'affaire⁸.

10. Le 14 mai 2020, le requérant a demandé un contrôle hiérarchique de la décision du BSCI de suspendre sa plainte, décision qu'il contestait⁹. Le 29 mai 2020, le Groupe de contrôle hiérarchique a rejeté la demande du requérant au motif que le BSCI n'avait pas encore pris de décision finale quant à la nécessité d'enquêter ou non sur sa plainte, et que sa demande était donc prématurée¹⁰.

⁴ Requête, annexe 1.

⁵ Requête, annexe 2, p. 4.

⁶ Requête, annexe 3.

⁷ Requête, annexe 4.

⁸ Requête, annexe 5.

⁹ Requête, annexe 6.

¹⁰ Requête, annexe 7.

11. Le 6 août 2020, le requérant a écrit au BSCI pour faire le point sur sa plainte et a demandé si sa plainte serait suspendue indéfiniment ou pendant une période déterminée¹¹. Le même jour, le BSCI a rappelé les raisons exposées dans son courriel du 6 mai 2020 et a informé le requérant que sa plainte était désormais classée dans le système de gestion des dossiers du BSCI (« la décision contestée »)¹².

12. Le 15 septembre 2020, le requérant a demandé un contrôle hiérarchique de la décision du BSCI de ne pas enquêter sur sa plainte¹³. Le Groupe du contrôle hiérarchique n'a pas encore répondu¹⁴.

Argumentation des parties

Moyens du requérant

13. Le requérant fait valoir que la décision du BSCI de ne pas enquêter sur les allégations énoncées dans sa plainte était entachée d'irrégularités de procédure, arbitraire et fantasmagorique. La décision constitue un abus de pouvoir et viole le paragraphe 4.10 de la circulaire ST/SGB/2019/8 et la section 6.1 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire).

14. Le requérant soutient également qu'il a été privé de son droit à une procédure régulière du fait que le BSCI n'a pas ouvert d'enquête. En outre, le BSCI n'ayant pas enquêté sur les allégations de discrimination, l'Administration a manqué à son devoir de diligence qui lui imposait de le protéger contre les conduites prohibées.

¹¹ Requête, annexe 8.

¹² Ibid.

¹³ Requête, annexe 9.

¹⁴ Requête, section V, par. 8.

15. S'appuyant sur les jugements *Staedtler*¹⁵ et *Ostensson*¹⁶, le requérant fait valoir que si le BSCI a le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur une plainte, ce pouvoir doit être exercé correctement. Selon lui, le BSCI a abusé de son pouvoir.

16. Le requérant demande donc les réparations suivantes au Tribunal :

a. Conclure que le BSCI a commis des erreurs de procédure en suspendant sa plainte et en la classant au motif indiqué dans les communications qu'il lui a adressées les 6 mai 2020 et 6 août 2020 ;

b. Ordonner le renvoi de l'affaire pour que la procédure prescrite en application du paragraphe 4 de l'article 10 du Statut du Tribunal soit engagée ou reprise ; et

c. Accorder une indemnité suffisante en réparation des erreurs de procédure commises.

Moyens du défendeur

17. S'appuyant sur l'arrêt *Nadeau*¹⁷, le défendeur soutient que l'Administration dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour décider d'enquêter ou non sur une plainte. Il estime que le fonctionnaire ne jouit pas du droit absolu d'exiger une enquête sur sa plainte. Une enquête ne peut être ouverte que lorsque les facteurs énumérés à la section 5.5 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 ont été pris en compte et que, compte tenu de tous les éléments, des raisons portent à croire qu'un fonctionnaire a eu une conduite ne donnant pas satisfaction qui peut entraîner l'application d'une mesure disciplinaire. En l'absence de telles raisons, le Tribunal d'appel a conclu que l'Administration ne saurait engager une enquête car celle-ci peut à elle seule avoir des conséquences défavorables pour le fonctionnaire concerné¹⁸.

¹⁵ Jugement *Staedtler* (UNDT/2014/123), par. 41.

¹⁶ Jugement *Ostensson* (UNDT/2010/120), par. 60.

¹⁷ Arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733).

¹⁸ Réponse, section II, par. 12.

18. Le défendeur soutient en outre que pour examiner la plainte, le BSCI avait pris connaissance des allégations formulées par le requérant contre la Représentante spéciale du Secrétaire général et de la réponse détaillée communiquée par celle-ci dans son courriel du 2 mars 2020. Le 6 mai 2020, le BSCI a informé le requérant qu'il examinait l'affaire et lui a recommandé de s'employer à obtenir un règlement amiable. Cette démarche est précisément envisagée à la section 5.5 d) de l'instruction administrative ST/AI/2017/1, qui charge le BSCI d'envisager un processus de règlement informel s'il est plus opportun dans les circonstances. Il est important de relever que le BSCI a fini par conclure qu'« en l'absence d'autres preuves de faute grave », il n'enquêterait pas sur la base des faits présentés par le requérant.

19. Le 6 août 2020, le BSCI a informé le requérant que les problèmes de nature interpersonnelle tels que ceux détaillés dans sa plainte étaient rarement résolus grâce à une enquête et que le résultat d'une enquête avait finalement « peu de chances de donner satisfaction à l'une quelconque des parties ». En outre, même s'il a été invité à le faire, le requérant n'a pas présenté d'éléments de preuve supplémentaires au BSCI. L'élément de preuve le plus déterminant reste la divergence entre le récit du requérant et celui de la Représentante spéciale du Secrétaire général, qui sont détaillés dans les courriels échangés entre le 29 février 2020 et le 2 mars 2020.

20. En conséquence, le défendeur maintient que le BSCI a agi conformément aux procédures énoncées dans la circulaire ST/SGB/2019/8 et dans l'instruction administrative ST/AI/2017/1, et a tenu compte de toutes les considérations pertinentes pour prendre sa décision de ne pas donner suite à la plainte, conformément à la section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

21. Le défendeur soutient donc que la demande au fond du requérant n'est pas justifiée, et qu'il n'y a pas lieu d'octroyer une quelconque indemnité. En conséquence, le défendeur demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

Droit applicable

22. Le paragraphe 1.2 de la circulaire ST/SGB/2019/8 définit la discrimination, qui fait partie des conduites prohibées, comme suit :

La discrimination s'entend de tout traitement injuste ou distinction arbitraire fondés sur la race, le sexe, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression du genre, la religion, la nationalité, l'origine ethnique, le handicap, l'âge, la langue, l'origine sociale ou toute autre caractéristique ou attribut commun à tel ou tel groupe de personnes. Il peut s'agir d'un acte isolé visant une personne ou un groupe de personnes ayant en commun une même caractéristique, ou de faits de harcèlement ou d'abus d'autorité.

23. Le paragraphe 5.5 de la circulaire ST/SGB/2019/8 indique que l'évaluation préliminaire de la dénonciation de conduites potentiellement prohibées sera menée conformément aux procédures énoncées aux sections 5 à 12 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1. La section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 indique que le BSCI est chargé de déterminer si une suite doit être donnée à une plainte portant sur une conduite prohibée et se lit comme suit :

La sélection des affaires à examiner revient au BSCI, qui décide si la dénonciation d'une conduite répréhensible justifie qu'il y soit donné suite et, dans l'affirmative, s'il doit s'en charger lui-même ou confier l'affaire au fonctionnaire responsable. Il peut en tout temps décider qu'il serait préférable qu'il se charge lui-même de telle ou telle affaire.

24. Les facteurs à prendre en considération pour évaluer une plainte sont précisés à la section 5.5 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 comme suit :

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.

25. Il est de jurisprudence constante que l'Administration dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour décider d'enquêter ou non sur une plainte (Arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733)). La jurisprudence a également établi que les décisions du BSCI pouvaient être révisées et examinées lorsqu'elles avaient une incidence sur les droits légaux d'un fonctionnaire ou d'un ancien fonctionnaire (Arrêt *Nwuke* (2010-UNAT-099)). Elle ne précise en aucun cas qu'un fonctionnaire a le droit absolu d'exiger une enquête sur sa plainte, mais indique que toute décision doit être licite, rationnelle, raisonnable et régulière sur le plan de la procédure. Une enquête ne peut être ouverte que lorsque les facteurs énumérés à la section 5.5 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 ont été pris en compte et que, compte tenu de tous les éléments, des « raisons portent à croire qu'un fonctionnaire a eu une conduite ne donnant pas satisfaction qui peut entraîner l'application d'une mesure disciplinaire ». En l'absence de telles raisons, le Tribunal d'appel a conclu que l'Administration ne saurait engager une enquête car celle-ci peut à elle seule avoir des conséquences défavorables pour le fonctionnaire concerné (Arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733) ; Jugement *De Rijk* (UNDT-2020-026)).

Examen

26. Pour examiner la plainte, le Tribunal avait pris connaissance des allégations formulées par le requérant contre la Représentante spéciale du Secrétaire général et de la réponse détaillée communiquée par celle-ci dans son courriel du 2 mars 2020.

27. Comme indiqué ci-dessus, par un courriel daté du 29 février 2020, le requérant a reproché à la Représentante spéciale du Secrétaire général de ne pas l'avoir invité à la réunion du 28 février 2020 et a détaillé divers autres griefs concernant, entre autres,

le fait de ne pas l'avoir invité à d'autres réunions de haut niveau au cours de l'année précédente, la transparence des communications entre eux et, de manière générale, la nature de la relation entre la Représentante spéciale du Secrétaire général et le requérant.

28. Plus précisément, le requérant a déclaré ce qui suit :

Le 27 février 2020, la Représentante spéciale du Secrétaire général m'a dit que je ne pouvais pas assister à une réunion qui devait se tenir le lendemain à la Commission de l'Union africaine, car, selon ses propres termes, « vous n'êtes pas un Africain ». Il s'agissait d'une discrimination directe en face à face, conformément aux termes de la circulaire ST/SGB/2019/8, au titre de laquelle j'ai présenté ma plainte. En outre, elle a invité par la suite plusieurs collègues du BNUUA moins expérimentés et d'origine africaine à l'accompagner à cette réunion.

Lorsqu'elle a essayé de justifier sa position, la Représentante spéciale du Secrétaire général a déclaré : « je dois parfois agir comme un politicien africain plutôt que comme un technocrate de l'ONU », et « nous ne devons pas imposer les valeurs de l'ONU à l'UA ». Étant donné que la discussion portait sur le fait que la Représentante spéciale du Secrétaire général m'avait empêché d'assister à une réunion à la Commission de l'Union africaine en raison de ma race ou de ma nationalité, la valeur en jeu est le « respect de la diversité », valeur fondamentale de l'ONU. Elle a en outre identifié un membre de la direction de la Commission de l'Union africaine, et déclaré que cette personne ne voulait pas que je sois présent et que ma présence limiterait les discussions, ce qui laisse directement entendre que ma race ou ma nationalité entrave les relations professionnelles avec la direction de la Commission de l'Union africaine ; accusant effectivement et subjectivement des membres de la direction de la Commission de l'Union africaine de nourrir des positions discriminatoires.

Le 29 février, j'ai écrit à la Représentante spéciale du Secrétaire général pour lui faire part de ma profonde inquiétude quant à sa conduite discriminatoire (paragraphe 4.1 de la circulaire ST/SGB.2019/8), qui s'est également manifestée par : l'exclusion systématique de toutes les réunions qu'elle a organisées avec la direction de la Commission de l'Union africaine depuis sa prise de fonction en janvier 2019 ; des manœuvres d'obstruction directe de la part de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour m'empêcher de consulter des renseignements notés dans les comptes rendus de réunions menées par la Représentante spéciale avec la direction de la Commission de l'Union africaine ; l'exclusion d'une réunion précédente tenue le 5 avril 2019 avec des

représentants de la Communauté de développement de l'Afrique australe, au motif qu'elle « essayait d'instaurer la confiance » alors que d'autres collègues du BNUUA moins expérimentés et d'origine africaine étaient invités à y participer ; des remarques faites antérieurement lors de réunions du personnel, selon lesquelles les collègues africains étaient plus investis dans le travail du BNUUA et le comprenaient mieux.

La Représentante spéciale du Secrétaire général a répondu à mon courriel le 2 mars 2020, et dans une communication comptant 24 paragraphes, elle n'a pas nié une seule fois avoir prononcé des mots discriminatoires à mon égard le 27 février 2020, mais a plutôt tenté de justifier ses actions discriminatoires et de détourner l'attention de la question en jeu, en évoquant des problèmes me concernant dont elle n'avait jamais fait part jusque là, comme mes résultats professionnels. Malgré les inquiétudes exprimées dans le courriel que je lui avais adressé, dans sa longue réponse, elle n'a pas tenu compte ou pris acte de ma plainte pour discrimination concernant les propos qu'elle avait tenus le 27 février 2020.

29. Le 2 mars 2020, la Représentante spéciale du Secrétaire général a répondu au courriel du requérant en rejetant ses allégations. Elle a notamment déclaré que :

Jusqu'à ce que cette question soit réglée au moyen des procédures de règlement des différends propres à l'ONU, je demande que tous les échanges que nous devons avoir concernant le travail du BNUUA se fassent par écrit. Veuillez noter que si vous demandez à me rencontrer pour discuter d'un problème quelconque, je veillerai à ce qu'une personne soit chargée de prendre des notes et de nous communiquer un résumé de notre discussion quelques heures après notre rencontre. Si vous avez des corrections à apporter, je vous demande de le faire dans un délai d'un jour après avoir reçu le document et si vous ne faites pas de commentaire, je considérerai que c'est parce que vous pensez que le résumé donne une idée exacte de notre rencontre.

30. En ce qui concerne les allégations relatives aux renseignements notés dans les comptes rendus de réunions, la Représentante spéciale du Secrétaire général a répondu comme suit :

Monsieur [le requérant],

Il m'a été indiqué que vous aviez demandé des comptes rendus de réunions que j'ai tenues avec les commissaires la semaine dernière sans me consulter. Si vous souhaitez les consulter, pourquoi ne pas me

demander de vous expliquer les sujets que nous avons abordés ? Je serais heureuse de vous communiquer le détail de nos discussions, et je préférerais que vous me les demandiez plutôt que de demander des comptes rendus de mes réunions sans me consulter. En résumé, avec C. nous avons discuté [...]. C'est à peu près tout.

Je pense qu'il n'est pas judicieux de votre part de demander les comptes rendus de mes réunions à nos collègues subalternes sans me consulter, ce sont mes réunions et je leur demande parfois de ne pas prendre de notes ou de ne pas communiquer des informations que mon homologue me demande de maintenir confidentielles. Il est nécessaire de pouvoir garder les confidences de nos homologues afin d'établir une relation de confiance. Si vous souhaitez discuter d'une réunion que j'ai tenue ou de discussions qui ont eu lieu, n'hésitez pas à me le demander, vous en communiquer le détail moi-même ne me pose aucun problème.

Sincères salutations,

La Représentante spéciale du Secrétaire général

31. La Représentante spéciale du Secrétaire général a également informé le requérant qu'elle enverrait le courriel qu'il lui avait adressé et sa réponse au chef du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et lui demanderait son avis sur la meilleure façon de procéder pour résoudre l'affaire¹⁹.

32. Il est important de noter que la Représentante spéciale du Secrétaire général a renvoyé l'affaire au Bureau des services d'ombudsman en qualifiant le problème de « malentendu » et en demandant de l'aide pour résoudre l'affaire. Le 3 mars 2020, le requérant a écrit à la Représentante spéciale du Secrétaire général pour se féliciter du renvoi de l'affaire à l'Ombudsman.

33. Après avoir examiné l'affaire, le Tribunal a conclu que les questions clés étaient les suivantes :

i) L'allégation de racisme correspond à une phrase contestée prononcée pendant une réunion entre deux personnes, que l'un des participants à la réunion rejette et que l'autre relate, en utilisant diverses formes de discours direct et rapporté.

¹⁹ Requête, annexe 1.

ii) Le récit des événements livré par le requérant et par la Représentante spéciale du Secrétaire général est exposé en détail dans un échange de courriels, dans lequel le requérant allègue qu'il a été exclu de la réunion en raison de sa race ou de sa nationalité et la Représentante spéciale du Secrétaire général nie cette allégation et explique les raisons pour lesquelles il n'a pas été invité à la réunion. Il est très peu probable qu'une enquête dévoile des informations supplémentaires.

iii) Le reste de la plainte peut être qualifié de juxtaposition d'allégations de mauvaise communication, de non-invitation à des réunions, de mauvaise compréhension des rôles, étayées par une rupture mutuelle et manifeste de la confiance.

iv) Dans ces circonstances, il est peu probable qu'une enquête permette de recueillir des informations suffisantes pour les besoins d'une instance disciplinaire.

v) Une enquête ne résoudrait pas le différend entre le requérant et la Représentante spéciale du Secrétaire général, car il y avait et il y a encore clairement des différences interpersonnelles entre eux. Au contraire, une enquête accentuerait probablement le fossé qui les sépare. Une enquête générera forcément des arguments contradictoires qui pourront porter sur les résultats et l'aptitude du requérant à remplir son rôle, questions que la Représentante spéciale du Secrétaire général a abordées dans sa réponse.

vi) Dans ces circonstances, il s'agit d'un problème d'ordre hiérarchique entre deux personnes, pour lequel un processus de règlement amiable serait plus indiqué.

34. En conséquence, le 6 mai 2020, le BSCI a informé le requérant qu'il examinait l'affaire et lui a recommandé de s'employer à obtenir un règlement amiable. Cette démarche est précisément envisagée à la section 5.5 d) de l'instruction administrative

ST/AI/2017/1, qui charge le BSCI de déterminer « si un processus de règlement informel serait plus opportun dans les circonstances ». Il est important de relever que le BSCI a fini par conclure qu'« en l'absence d'autres preuves de faute grave », il « n'enquêterait pas sur la base des faits que [le requérant] avait présentés » (voir l'annexe 5 de la requête).

Conclusion

35. Le BSCI a agi conformément aux procédures énoncées dans la circulaire ST/SGB/2019/8 et dans l'instruction administrative ST/AI/2017/1, et a tenu compte de toutes les considérations pertinentes pour prendre sa décision de ne pas donner suite à la plainte, conformément à la section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1. En conséquence, la demande au fond du requérant n'est pas justifiée, et il n'y a pas lieu d'octroyer une quelconque indemnité. Le requérant ne peut donc prétendre aux réparations demandées. Ainsi, le Tribunal rejette la requête dans son intégralité.

JUGEMENT

36. La requête est rejetée.

(Signé)

Alexander W. Hunter, Jr., juge
Ainsi jugé le 11 novembre 2021

Enregistré au Greffe le 11 novembre 2021

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi