



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n°: UNDT/NY/2021/015

Jugement n°: UNDT/2021/072

Date : 22 juin 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffe : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

POPKINS

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**JUGEMENT
SUR LA RECEVABILITÉ**

Conseil de la requérante :
Rishi Gulati

Conseil du défendeur :
Alister Cumming, UNICEF
Matthias Schuster, UNICEF

Introduction

1. La requérante, ancienne fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), a formé un recours contre le Fonds pour licenciement déguisé illégal ; violation du devoir de diligence ; atteinte à sa dignité ; violation de son droit au travail ; non traitement de sa plainte pour harcèlement conformément au droit applicable et à son expectative légitime ; violation du droit de ne pas faire l'objet de harcèlement au travail (elle a été pendant longtemps la cible de brimades et de harcèlement à l'UNICEF).

2. Le défendeur soutient que la requête est irrecevable et, en tout état de cause, sans fondement.

3. Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal conclut à l'irrecevabilité de la requête.

Rappel des faits et de la procédure

4. Le 8 mars 2019, la requérante a déposé une plainte pour faute contre son supérieur hiérarchique et un autre fonctionnaire de l'UNICEF.

5. Dans un courriel du 15 mars 2019, le représentant juridique de la requérante a informé le groupe du droit administratif de l'UNICEF que la requérante avait l'intention de démissionner pour harcèlement et violation grave et manifeste de son contrat et de ses conditions d'emploi. Il a ajouté que le harcèlement subi par la requérante était constitutif d'un licenciement déguisé et qu'une plainte pour licenciement déguisé serait déposée dans les délais prescrits.

6. Le représentant de la requérante a ajouté ce qui suit :

Agissant de bonne foi, la requérante a fait tout ce qui était en son pouvoir pour régler le différend. Elle s'est notamment adressée à l'ombudsman pour tenter d'obtenir une médiation. L'UNICEF a quant à lui refusé de parler à la requérante en présence de l'ombudsman,

refusant ainsi toute médiation. Une conversation entre les intéressés aurait donc été utile. Quoi qu'il en soit, je prends note de la position de l'UNICEF ; il sera clairement expliqué à la directrice régionale du Bureau régional pour l'Asie de l'Est et le Pacifique et au directeur des ressources humaines de l'UNICEF que la requérante a fait l'objet d'un licenciement déguisé pour les raisons susmentionnées, qu'ils connaissent tous deux.

Je vous remercie de clarifier la procédure concernant l'exercice du droit au rengagement de la requérante à compter de sa démission, qui est imminente ; j'ose espérer qu'il n'y aura aucun obstacle à cet égard.

7. Le même jour, le 15 mars 2019, le chef du groupe de droit administratif de l'UNICEF a répondu ce qui suit :

Nous garantissons à la requérante que le Bureau de l'audit interne et des investigations va examiner sa plainte rapidement et en toute indépendance et qu'en matière de harcèlement et d'atteintes au travail, l'UNICEF continue d'appliquer une politique de tolérance zéro.

En ce qui concerne l'intention de la requérante de démissionner, je pense qu'il serait préférable qu'elle écrive à la directrice régionale du Bureau régional pour l'Asie de l'Est et le Pacifique et au directeur des ressources humaines de l'UNICEF.

Conformément à la politique applicable, la démission doit être présentée par écrit. La requérante peut, à cette occasion, préciser les raisons de sa décision.

Dès réception, nous en informerons immédiatement le Centre de services partagés de l'UNICEF à Budapest, qui prendra contact avec la requérante et le partenaire ressources humaines afin de garantir le bon déroulement de la procédure de cessation de service, le traitement rapide des droits à prestations de la requérante et son rapatriement de la Chine sans heurts.

...

8. Le 17 mai 2019, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision portant licenciement déguisé et illégal.
9. Elle avait présenté sa démission à l'UNICEF le 22 mars 2019.

10. Le 2 juillet 2019, l'UNICEF a informé la requérante que sa demande de contrôle hiérarchique était irrecevable.

11. La requérante a introduit la présente requête le 26 septembre 2019 auprès du Greffe du Tribunal du contentieux administratif à Genève.

12. Dans sa réponse du 11 novembre 2019, le défendeur a dit que la requête était irrecevable.

13. Le 23 mars 2020, la requérante a déposé des écritures complémentaires.

14. Le 20 août 2020, la requérante a été informée qu'après examen de sa plainte du 8 mars 2019, le Bureau de l'audit interne et des investigations avait conclu que les preuves étaient insuffisantes pour établir que le comportement reproché constituait une faute ; partant, il estimait que l'ouverture d'une enquête officielle n'était pas justifiée. Les allégations soulevées par la requérante relevaient du Cadre de gestion de la performance de l'Organisation et non de la politique applicable en matière de harcèlement au travail.

15. Le 1^{er} octobre 2020, la requérante a déposé, en rapport avec les violations de ses droits, une demande de contrôle hiérarchique de la décision par laquelle le Bureau de l'audit interne et des investigations avait refusé d'ouvrir une enquête officielle à la suite de sa plainte du 8 mars 2019 pour harcèlement et abus d'autorité.

16. Le 11 novembre 2020, l'UNICEF a répondu que la demande de contrôle hiérarchique de la requérante était fondée et que le Bureau avait été chargé de procéder à une nouvelle évaluation initiale de la plainte.

17. Le 11 décembre 2020, le Bureau a informé la requérante qu'il avait décidé de ne pas ouvrir d'enquête concernant sa plainte du 8 mars 2019.

18. Le 21 décembre 2020, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de ne pas donner suite à sa plainte du 8 mars 2019.

19. Le 2 février 2021, l'UNICEF a répondu qu'à son avis, la décision du 11 décembre 2020 était conforme au cadre réglementaire applicable et a donc maintenu la décision.

20. L'affaire a été transférée au Greffe de New York le 1^{er} avril 2021.

21. Dans des écritures complémentaires du 18 avril 2021, la requérante a renouvelé les arguments avancés dans la requête initiale et s'est référée aux décisions du 20 août et du 11 décembre 2020.

22. Le 14 mai 2021, sur instruction du Tribunal, le défendeur a répondu aux arguments avancés par la requérante dans ses écritures complémentaires du 23 mars 2020 et du 18 avril 2021 et affirmé que la requête était irrecevable. Dans une réponse du 21 mai 2021, la requérante a réaffirmé sa position selon laquelle sa requête était recevable.

23. Des écritures complémentaires sur le fond ont été présentées par le défendeur le 11 juin 2021 et par la requérante le 17 juin 2021.

Examen

Principaux arguments de la requérante

24. Le principal argument avancé par la requérante est qu'elle aurait fait l'objet d'un licenciement déguisé lié au fait que l'UNICEF n'a pas donné suite comme il aurait dû à sa plainte pour harcèlement.

25. Le défendeur fait valoir que la requête est irrecevable en ce qui concerne l'allégation de licenciement déguisé de la requérante. Il rappelle que la cessation de fonctions de la requérante résulte de sa démission et non d'une quelconque décision administrative.

26. Le défendeur s'appuie sur arrêt *Koda* (2011-UNAT-130) pour affirmer que la requérante n'a pas démontré l'existence d'une décision de la « pousser vers la porte ». Il soutient qu'en l'absence d'une telle décision, ce volet de la requête est irrecevable.

27. Le défendeur déclare en outre que les allégations de harcèlement formulées par la requérante ne suffisent pas pour établir qu'elle a été poussée vers la porte.

28. Dans ses écritures du 23 mars 2020 et du 18 avril 2021, la requérante n'aborde pas les arguments du défendeur concernant la recevabilité de la requête, mais se concentre sur le retard avec lequel l'UNICEF aurait traité sa plainte et conteste les évaluations qu'il en a faites le 20 août 2020 et le 2 février 2021.

29. Le Tribunal d'appel a défini le plus récemment une décision administrative pouvant faire l'objet d'un contrôle juridictionnel comme étant une décision unilatérale à caractère administratif prise par l'Administration dans l'exercice d'un pouvoir ou l'exécution d'une fonction prévue par un texte normatif qui porte atteinte aux droits d'autrui et produit des conséquences juridiques directes (voir, par exemple, l'arrêt *Lloret Alcañiz et al.* (2018-UNAT-840), par. 61).

30. En l'espèce, la requérante a décidé unilatéralement de présenter sa démission, comme l'atteste la lettre du 22 mars 2019. Le Tribunal note que dans sa lettre de démission, ainsi que dans les communications antérieures entre son représentant légal et le groupe de droit administratif de l'UNICEF, la requérante a mentionné le harcèlement et l'abus d'autorité comme étant à l'origine de sa démission.

31. Selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, le (la) fonctionnaire a le droit, de par son contrat, de demander qu'il soit donné suite à ses allégations de harcèlement. Pour se prévaloir de ce droit, le (la) fonctionnaire doit se servir du mécanisme applicable au traitement des plaintes pour harcèlement ou d'abus d'autorité. Le Tribunal d'appel a rappelé que la faculté d'enquêter sur de telles allégations n'était pas réservée exclusivement au Tribunal du contentieux administratif compte tenu de la nature particulière du contrôle juridictionnel qu'il pouvait exercer en vertu de son

statut, et qui se limitait à examiner la manière dont l'Administration avait répondu, ou non, à une plainte pour harcèlement (arrêt *Luvai* (2014-UNAT-417), par. 62 à 64).

32. Le Tribunal d'appel a ajouté que le mécanisme d'examen des plaintes pour harcèlement ou abus d'autorité et la compétence qui lui était dévolue, ainsi qu'au Tribunal du contentieux administratif, offraient une protection procédurale concrète et complète tant pour les plaignants que pour les auteurs présumés, qu'il fallait respecter (arrêt *Luvai*, par. 65).

33. Il s'ensuit qu'en l'espèce, le Tribunal ne peut pas examiner le bien-fondé des allégations de harcèlement ou d'abus d'autorité formulées par la requérante. Sa compétence se limite à déterminer si la démission de la requérante a été causée par une action ou une inaction de l'Administration en violation du cadre juridique applicable.

34. Il ressort du dossier que la requérante a déposé sa plainte pour harcèlement le 9 mars 2019 et a présenté sa démission 14 jours plus tard.

35. Les paragraphes 5.13 à 5.15 de la directive CF/EXD/2012-007 du 6 avril 2018 (directive de l'UNICEF sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, du harcèlement sexuel et de l'abus de pouvoir) prévoient que lorsqu'il reçoit une plainte pour harcèlement, le Bureau de l'audit interne et des investigations procède à une évaluation préliminaire de cette plainte et examine avec le demandeur les avantages d'un règlement informel. Après avoir interrogé le demandeur, le Bureau détermine si la plainte est crédible et mérite un examen sur le fond ou si elle est infondée.

36. Le Tribunal estime qu'il serait manifestement déraisonnable d'attendre du Bureau qu'il mène à bien cette procédure dans les 14 jours seulement qui se sont écoulés entre le dépôt de la plainte et la démission de la requérante.

37. Par conséquent, le Tribunal conclut que la démission de la requérante n'a pas été causée par une action ou une inaction de l'Administration, mais qu'il s'agit d'une décision unilatérale de sa part. Ce volet de la requête ne concerne pas une décision administrative pouvant faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et est donc irrecevable.

Manquement à l'obligation de traiter la plainte déposée par la requérante pour harcèlement et droit de ne pas faire l'objet de harcèlement au travail

38. La requérante affirme que l'UNICEF n'a pas donné suite à sa plainte en violation du cadre applicable et de son expectative légitime. Elle affirme que le problème tient à la manière dont l'UNICEF a traité sa plainte pour harcèlement, et non au résultat de l'enquête menée par le Bureau de l'audit interne et des investigations sur le harcèlement, qui est un autre problème. Elle affirme que l'UNICEF n'a pas, comme il était tenu de le faire, pris rapidement des mesures concrètes et n'a pas répondu à son expectative légitime concernant le traitement de sa plainte pour harcèlement.

39. La requérante affirme également qu'en droit administratif, l'expectative légitime signifie que l'Administration ou l'Organisation doit se conformer aux attentes des employés créées par l'employeur.

40. Le Tribunal note que, dans le contexte du droit du travail à l'ONU, l'expectative légitime est définie comme suit : « Une expectative légitime donnant lieu à des obligations légales ou contractuelles se produit lorsque l'une des parties agit par ses déclarations, par ses actes, ou par ses mots, de telle manière qu'il est ou est raisonnablement probable de pousser l'autre partie à agir de quelque manière que ce soit en s'appuyant sur cette déclaration, et que l'autre partie agisse en ce sens » [Jugement *Sina* (UNDT/2010/060), par. 35, confirmé dans l'arrêt *Sina* (2010-UNAT-094)].

41. Étant donné que le Tribunal a conclu que la cessation de service de la requérante n'était pas le résultat d'une décision administrative illégale, il ne peut y avoir de violation du principe d'expectative légitime décrit ci-dessus.

42. Par conséquent, ce volet de la requête est irrecevable, car il ne met en évidence aucune décision administrative contestable.

Autres allégations formulées dans la requête

43. Dans sa requête, la requérante affirme qu'il y a eu violation du devoir de diligence ; atteinte à sa dignité ; violation de son droit au travail.

44. À l'appui de ces griefs, elle renouvelle ses allégations de harcèlement, que le Tribunal ne peut examiner, comme il a été dit. En l'absence de décision administrative contestable, ce volet de la requête est lui aussi irrecevable [dans ce sens, voir par exemple les arrêts rendus par le Tribunal d'appel dans les affaires *Planas* (2010-UNAT-049) et *Haydar* (2018-UNAT-821)].

Écritures complémentaires

45. D'emblée, le Tribunal relève que dans l'ordonnance n° 69 (GVA/2019) du 23 septembre 2019, il a autorisé la requérante à soumettre, après le dépôt de la requête, des éléments de preuve contenus dans le rapport d'enquête du Bureau de l'audit interne et des investigations. Par conséquent, le Tribunal examinera ces écritures complémentaires présentées à l'appui de la requête initiale.

46. Dans ses écritures complémentaires du 23 mars 2020, la requérante répète les motifs du recours exposés dans la requête. Elle ajoute qu'elle conteste le retard démesuré pris dans le traitement de sa plainte et ses conséquences juridiques.

47. La requérante affirme que l'UNICEF a violé ses droits en matière d'emploi en laissant plusieurs mois s'écouler à partir de la date de sa requête initiale sans proposer de solution pour régler le problème.

48. Dans ses écritures complémentaires du 18 avril 2021, la requérante répète les motifs du recours exposés dans la requête. Elle conteste également les décisions du 20 août 2020 et du 21 décembre 2020 de ne pas donner suite à sa plainte.

49. Le défendeur affirme que cet argument est irrecevable étant donné qu'il concerne des décisions administratives nouvelles et distinctes qui n'ont pas été mentionnées dans la requête initiale.

50. Il ajoute que l'UNICEF n'est pas tenu de mener une enquête lorsqu'il reçoit une plainte pour faute éventuelle et que la décision du Bureau de l'audit interne et des investigations de classer le dossier de la requérante a été prise conformément au cadre juridique applicable à l'UNICEF.

51. Le défendeur fait également valoir qu'en tout état de cause, il n'y a pas eu de retard injustifié dans le traitement de la plainte pour faute déposée par la requérante.

52. La requérante n'est pas d'accord avec l'interprétation faite par l'UNICEF de son obligation de traiter une plainte pour faute.

53. Comme il a été dit, le Tribunal est compétent pour examiner une décision administrative uniquement si elle porte atteinte aux droits contractuels de la requérante. Cependant, comme la requérante a décidé de quitter l'Organisation peu de temps après avoir déposé sa plainte pour faute, elle n'a pas laissé à l'UNICEF un délai raisonnable pour traiter cette plainte. Une fois qu'elle a cessé ses fonctions pour des raisons non imputables à l'Organisation, toute action ou inaction concernant sa plainte ne peut être considérée comme ayant porté atteinte à ses droits contractuels.

54. Par conséquent, ce volet de la requête est irrecevable.

Dispositif

55. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête comme irrecevable.

(Signé)

M^{me} Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 22 juin 2021

Enregistré au Greffe le 22 juin 2021

(Signé)

M^{me} Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York