

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
31 mai 2008  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1383

Affaire n° 1458

Contre : Le Secrétaire général  
de l'Organisation  
des Nations Unies

## LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M<sup>m</sup>e Jacqueline R. Scott, Première Vice-Présidente, Présidente; M. Dayendra Sena Wijewardane, Deuxième Vice-Président; M<sup>m</sup>e Brigitte Stern;

Attendu qu'à la demande d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour le dépôt d'une requête introductive d'instance devant le Tribunal jusqu'au 31 décembre 2005;

Attendu que, le 16 décembre 2005, le requérant a déposé une requête qui ne répondait pas à toutes les conditions de forme visées à l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que, le 25 janvier 2006, le requérant, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a déposé une requête contenant des conclusions qui se lisaient en partie comme suit :

## « II. Conclusions

Le requérant demande respectueusement au Tribunal administratif des Nations Unies de bien vouloir :

1. Annuler la conclusion de la Chambre de la Commission paritaire de recours de Genève et déclarer recevable le recours du requérant [...];
2. Annuler la décision administrative implicite de ne pas entrer en matière sur le mémorandum du requérant du 5 novembre 2002 [dans lequel le requérant demandait que lui soit donnée la possibilité de se défendre des accusations portées contre lui] [...];
3. Recommander au Secrétaire général d'assurer au requérant l'exercice de son droit de réponse aux allégations faites contre lui [...];

4. Recommander au Secrétaire général de lancer une investigation des pratiques de gestion au sein du Service des publications et de la Section des ventes à [l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG)], y compris l'influence éventuelle des anciens fonctionnaires sur la prise de décisions et sur les relations de travail entre les fonctionnaires actifs au sein du Service des publications;

5. Recommander au Secrétaire général de protéger le requérant et tout autre fonctionnaire de toute situation de harcèlement à l'avenir par la mise en place d'une politique effective de prévention du harcèlement [...] et d'agir avec rapidité et efficacité pour mettre fin à de telles situations si jamais elles surgissaient à nouveau [...];

6. Ordonner, tout en tenant compte du fait que les proches d'une victime de harcèlement souffrent aussi de la situation, une réparation adéquate pour l'atteinte à la personne et à la dignité du requérant causée par la souffrance et la douleur psychologiques qu'il a subies depuis 1997 et surtout pendant la période de 2001 à 2004, d'une part à cause du refus de l'Administration d'entrer en matière sur son cas de harcèlement, d'autre part à cause du retard de la Commission paritaire de recours dans la considération de son recours : à savoir une indemnisation équivalente à deux années de salaire;

[...]

8. S'il l'estime de sa compétence, ordonner au Comité consultatif pour les questions d'indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès d'examiner en priorité la demande du requérant au titre de l'appendice D [...] »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour la réplique du défendeur jusqu'au 26 juin 2006, et à nouveau jusqu'au 26 juillet 2006;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 19 juillet 2006;

Attendu que le requérant a déposé ses observations écrites le 4 septembre 2006.

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'Organisation le 18 février 1974, en vertu d'un engagement pour une période de courte durée, en tant que commis à la distribution à l'Office des Nations Unies à Genève. Son engagement a été renouvelé et il a continué d'être employé en vertu de plusieurs engagements pour des périodes de durée déterminée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1979, date à laquelle il a obtenu un engagement permanent. Depuis novembre 1997, le requérant était responsable du magasin E.19, chargé du stockage et de l'expédition des publications des Nations Unies et, le 1<sup>er</sup> mai 2001, à la suite du reclassement de son poste, il a été promu à la classe G-6 en qualité d'assistant aux documents.

Depuis 1997, il ressort des communications échangées entre le requérant, ses supérieurs hiérarchiques et ses subordonnés que les relations de travail au magasin E.19 étaient tendues. Le 12 juin 2002, le requérant a écrit au Chef du Service de la gestion des ressources humaines et au Directeur de la Division de l'administration pour appeler leur attention sur la détérioration continuelle de la situation. Quelques jours plus tard, le 17 juin, une fonctionnaire relevant du requérant a écrit un mémorandum au Chef de la Section de la distribution du Service des publications,

alléguant que le requérant « depuis longtemps [la] menace, il fait de l'obstruction sur le travail, il fait de la discrimination envers les femmes et [la] harcèle continuellement ». Par la suite, il a été organisé le 19 juin une réunion avec, entre autres, le Chef de la Section de la distribution/Service des publications, le requérant et la fonctionnaire en question. La situation n'ayant cependant pas pu être réglée, cette dernière a, le 21 juin, écrit au Directeur de la Division de l'administration pour demander « une enquête approfondie et indépendante ».

Le 5 novembre 2002, le requérant a écrit au Directeur de la Division de l'administration pour lui demander « le droit de réponse et de défense, en personne, en présence de [son] conseil, de [son] accusatrice et des supérieurs hiérarchiques qui semblent prendre parti pour elle dans cette affaire ». Le 8 novembre, il a été convoqué une réunion pour « clarifier les questions relatives aux relations de travail, échanges écrits et verbaux continus, affectant le fonctionnement harmonieux du travail entre les deux fonctionnaires ». Le Chef du Service des publications a invité les deux parties à reconsidérer leurs relations de travail et leur a remis copie de deux circulaires, la circulaire ST/SGB/1998/19 du 1<sup>er</sup> janvier 1999, intitulée « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies », et la circulaire ST/IC/2002/25 du 19 avril 2002, intitulée « Pratique du Secrétaire général concernant des affaires disciplinaires, 2000-2002 », ainsi qu'un mémorandum dans lequel il demandait le « retour immédiat à des relations de travail harmonieuses » et appelait l'attention des deux parties sur leur devoir « de lire attentivement les diverses dispositions relatives aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux ».

Le 19 décembre 2002, le requérant a écrit au Secrétaire général pour demander que soit reconsidérée la décision administrative « formalisée d'une part par le mémorandum [...] du 8 novembre 2002 du Chef du Service des publications [...] et d'autre part par le compte rendu de la réunion convoquée [...] le 8 novembre ». Le 3 juin 2003, le requérant a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de Genève.

Le 24 septembre 2004, le requérant a été affecté au Service de distribution et a été chargé de la distribution des documents au Palais Wilson. Le 11 octobre 2004, son titre fonctionnel a changé et est devenu assistant au service des séances.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 20 mai 2005. Ses considérations et ses conclusions se lisent en partie comme suit :

« *Recevabilité*

30. En ce qui concerne la recevabilité *ratione materiae*, la Commission a examiné l'objet du recours et a rappelé qu'un recours n'est recevable que lorsqu'il est dirigé contre une décision administrative au sens de l'article 11.1 du Statut du personnel.

31. Afin de mieux saisir la notion de décision administrative, la Commission [a rappelé qu'] [...] une décision administrative est « une décision unilatérale prise par l'Administration dans un cas individuel précis (acte administratif individuel) qui produit des conséquences juridiques directes sur l'ordre juridique » [jugement n° 1157, *Andronov*, par. V (2004); jugement n° 1213, *Wyss*, par. II (2004)].

32. La Commission a également pris en compte la doctrine selon laquelle des actes unilatéraux qui ne sont pas destinés à produire des effets de droit ne sont pas susceptibles de recours : il en est ainsi d’avis, de recommandations ou de manifestation des intentions de l’Administration, dont l’objet est par exemple de définir la ligne de conduite que doivent suivre les fonctionnaires dans l’exercice de leurs fonctions ou de régler un conflit.

33. La Commission a relevé que le mémorandum du 8 novembre 2002 du Chef du Service des publications se limite à transmettre deux circulaires aux fonctionnaires et à les inviter à “lire attentivement les dispositions relatives aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux et aux implications qui pourraient en découler”. La Commission a souligné que ce mémorandum n’entraîne donc pas de conséquences juridiques et de ce fait n’affecte pas l’ordonnancement juridique du requérant.

34. La Commission a aussi examiné si le compte rendu de la réunion du 8 novembre 2002 contient les éléments constitutifs d’une décision administrative tels qu’ils ont été établis par le [Tribunal] : la Commission a constaté que le compte rendu se borne à résumer le contenu de la réunion du 8 novembre, dont le but était de “clarifier les questions relatives aux relations de travail entre les deux fonctionnaires” et de les inviter “à reconsidérer leurs relations de travail et à trouver un terrain d’entente à l’amiable afin d’éviter d’avoir recours aux mesures appropriées, qui ne devraient s’imposer qu’en dernier ressort”, et auxquelles le Chef du Service des publications “n’hésitera pas à recourir si la situation venait à perdurer”. La Commission a considéré que ce compte rendu ne produit aucun effet de droit et n’affecte donc pas l’ordonnancement juridique du requérant.

35. La Commission a donc conclu que ni le mémorandum ni le compte rendu de la réunion du 8 novembre 2002 ne contiennent les éléments constitutifs d’une décision administrative et que le recours est donc irrecevable *ratione materiae*.

36. Accessoirement, la Commission a noté que non seulement le requérant, mais aussi sa collègue [...] avaient été convoqués à la réunion du 8 novembre 2002 et que le Chef du Service des publications a adressé le mémorandum établi le même jour à la fois au requérant et à sa collègue. La Commission a considéré que, de ce fait, ces actes de l’Administration n’ont pas fait preuve de discrimination.

#### *Conclusions et recommandations*

37. Au vu de ce qui précède, la Commission *conclut* que la requête est irrecevable *ratione materiae* et *recommande* en conséquence au Secrétaire général de *rejeter* le présent recours sur tous les points. »

Le 6 septembre 2005, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport de la Commission paritaire de recours au requérant et a informé celui-ci que le Secrétaire général souscrivait aux constatations et aux conclusions de la Commission et avait décidé d’accepter sa recommandation unanime et de ne donner aucune autre suite à son recours.

Le 25 janvier 2006, le requérant a déposé la requête introductive d’instance susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. La décision de ne pas prendre en considération son mémorandum est une décision implicite ayant des conséquences juridiques.
2. Le requérant s'est vu refuser le droit de répondre aux allégations formulées à son endroit.
3. Le requérant a été victime de harcèlement et d'une discrimination.

Attendu que le principal argument du défendeur est le suivant :

La requête n'est pas recevable en raison de l'absence de décision administrative.

Le Tribunal, ayant délibéré du 24 avril au 2 mai 2008, rend le jugement suivant :

I. Le requérant prie le Tribunal de reconsidérer la décision prise par le Secrétaire général à la suite d'une recommandation de la Commission paritaire de recours de ne pas donner suite au recours qu'il avait formé pour avoir, selon lui, été lésé par une décision administrative implicite. Il prie également le Tribunal d'ordonner au Comité consultatif pour les questions d'indemnisation d'accélérer le règlement de la demande d'indemnisation qu'il a présentée au titre de l'appendice D.

II. Le requérant est entré en service de l'Office des Nations Unies à Genève le 18 février 1974 en qualité de commis à la distribution. Au moment des événements qui ont donné lieu à sa requête, il occupait le poste G-6 d'assistant aux documents et était responsable du magasin E.19, chargé du stockage et de l'expédition des publications des Nations Unies.

À partir de 1997, de nombreuses communications ont été échangées entre le requérant, ses supérieurs hiérarchiques et ses subordonnés au sujet des conditions de travail apparemment tendues qui prévalaient au magasin E.19. Le 12 juin 2002, le requérant a écrit au Service de la gestion des ressources humaines pour appeler son attention sur les relations de travail conflictuelles qui existaient au sein de sa division. Le 17 juin, une collègue qui travaillait sous la supervision du requérant a allégué que celui-ci, depuis longtemps « [la] menace, il fait de l'obstruction sur le travail, il fait de la discrimination envers les femmes et [la] harcèle continuellement ». Le 19 juin, une réunion entre toutes les parties intéressées n'ayant apparemment guère contribué à régler la situation, la fonctionnaire en question a, le 21 juin, écrit au Directeur de la Division de l'administration pour se plaindre du « harcèlement » et de la « discrimination » de la part du requérant, demandant « une enquête approfondie et indépendante sur ce qui se passe au E.19 ». Le 5 novembre, le requérant a demandé « formellement le droit de réponse et de défense, en personne, en présence de [son] conseil, de [son] accusatrice et des supérieurs hiérarchiques qui semblent prendre parti pour elle dans cette affaire ». Par la suite, le 8 novembre, il a été convoqué à une autre réunion dans le but, selon le compte rendu, de « clarifier les questions relatives aux relations de travail, échanges écrits et verbaux continus, affectant le fonctionnement harmonieux du travail entre les deux fonctionnaires ». Pendant cette réunion, le Chef du Service des publications a transmis au requérant et à sa collègue deux circulaires ainsi qu'un mémorandum dans lequel il soulignait qu'« il est de [leur] devoir de lire attentivement les diverses dispositions relatives aux normes de conduite requises des

fonctionnaires internationaux et aux implications qui pourraient en découler » et exprimant l'espoir d'un « retour immédiat à des relations de travail harmonieuses ».

Le 19 décembre 2002, le requérant a demandé que soit reconsidérée la décision « formalisée, d'une part, par le mémorandum [...] et d'autre part, le compte rendu de la réunion [...] du [...] 8 novembre ». Le 3 juin 2003, il a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de Genève. Dans son rapport, la Commission a conclu que « ni le mémorandum ni le compte rendu de la réunion du 8 novembre 2002 ne contiennent les éléments constitutifs d'une décision administrative et que le recours est donc irrecevable *ratione materiae* ». Le 6 septembre, le requérant a été informé que le Secrétaire général souscrivait à cette conclusion.

C'est cette décision que le requérant conteste devant le Tribunal. Essentiellement, son argumentation repose sur le fait que l'Administration n'aurait pas donné suite comme il convient à sa demande du 5 novembre 2002 tendant à ce qu'il lui soit donné l'occasion de se défendre. Il considère la réunion du 8 novembre comme équivalant à une décision administrative implicite qui l'empêche de laver officiellement sa réputation.

III. Comme la Commission paritaire de recours a déterminé que le recours était irrecevable *ratione materiae*, le Tribunal devra maintenant décider si c'est à bon droit que la Commission est parvenue à cette conclusion. Dans l'affirmative, il suffira au Tribunal de la confirmer. Si la Commission a eu tort, en revanche, il appartiendra au Tribunal de déterminer s'il y a lieu de lui renvoyer l'affaire pour qu'elle l'examine quant au fond ou de procéder lui-même à cet examen.

Pour parvenir à ses conclusions, la Commission a rappelé qu'« un recours n'est recevable que lorsqu'il est dirigé contre une décision administrative au sens de l'article 11.1 du Statut du personnel ». Cette disposition se lit comme suit : « le (la) Secrétaire général(e) institue des organes administratifs auxquels participe le personnel pour y donner des avis sur tout recours qu'un(e) fonctionnaire pourrait former contre une décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel ».

La Commission paritaire de recours a examiné aussi bien le mémorandum que le compte rendu de la réunion du 8 novembre 2002 dans le contexte de la définition d'une décision administrative. Elle a relevé que le mémorandum se limitait à transmettre deux circulaires au requérant et à sa collègue et les invitait à « lire attentivement les dispositions relatives aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux et aux implications qui pourraient en découler ». En outre, la Commission a examiné le compte rendu de la réunion du 8 novembre, constatant qu'il se bornait à résumer le contenu de la réunion, dont le but était de « clarifier les questions relatives aux relations de travail entre les deux fonctionnaires et de trouver un terrain d'entente à l'amiable afin d'éviter d'avoir recours aux mesures appropriées, qui ne devraient s'imposer qu'en dernier ressort », mais auxquelles le Chef du Service des publications « n'hésitera pas à recourir si la situation venait à perdurer ». La Commission paritaire de recours est parvenue à la conclusion que ni le mémorandum ni le compte rendu de la réunion n'affectaient l'ordonnancement juridique du requérant.

IV. Le Tribunal souscrit à l'analyse et aux conclusions de la Commission paritaire de recours et relève à ce propos que le requérant se trompe lorsqu'il affirme avoir fait l'objet d'une décision administrative implicite. Une décision administrative est une décision unilatérale adoptée par l'Administration dans un cas particulier qui affecte les droits statutaires du fonctionnaire. Le Tribunal est cependant loin d'ignorer que, dans certaines circonstances, l'inaction de l'Administration peut équivaloir à une décision administrative [voir *Andronov* (ibid.)], par exemple si le fonctionnaire intéressé dit avoir été victime de harcèlement ou de persécution au travail et si le fonctionnaire se trouve lésé par le refus de l'Administration d'intervenir. (Voir le jugement n° 1385, rendu par le Tribunal à cette même session) En l'occurrence, le requérant fait allusion dans toute sa requête à des harcèlements passés qu'il ne précise pas, mais il affirme expressément qu'il « ne demande pas au Tribunal d'intervenir dans cette question » voulant plutôt avoir la possibilité de laver sa réputation des allégations qui auraient été formulées à son endroit par une autre fonctionnaire.

Comme l'a relevé la Commission paritaire de recours, la réunion du 8 novembre 2002 a été convoquée par le Chef du Service des publications pour encourager le requérant et sa collègue à trouver un moyen de travailler ensemble à l'amiable. Le Chef du Service des publications n'a pas demandé à chacun des intéressés de présenter sa version des faits, pas plus qu'il n'a pris parti pour l'un ou l'autre. Il s'est borné à remettre aux deux fonctionnaires les circulaires énonçant les normes de conduite que doivent respecter les fonctionnaires internationaux et à leur faire savoir que, s'ils ne pouvaient pas travailler ensemble, il devrait, en dernier ressort, avoir recours aux mesures appropriées. Cette réunion a simplement reflété une bonne gestion du personnel et n'a eu aucune incidence négative pour les fonctionnaires intéressés. Manifestement, le requérant est absolument convaincu que le Chef du Service des publications ne s'est pas acquitté de ses obligations professionnelles de cadre, et il a fait tout ce qu'il a pu pour faire ressortir ses différentes défaillances. En fait, c'est cette absence d'intervention de la part du Chef du Service des publications qu'il conteste. Toutefois, à moins qu'un fonctionnaire puisse apporter la preuve que le comportement de son supérieur hiérarchique a affecté ses droits statutaires, c'est à la personne dont, hiérarchiquement, relève le supérieur hiérarchique de l'intéressé qu'il appartient de déterminer si celui-ci s'est ou non acquitté de ses obligations professionnelles.

V. Le Tribunal note que l'Administration n'a versé au dossier administratif du requérant aucun document concernant cette réunion qui aurait pu lui nuire. De plus, aucune faute n'a été imputée au requérant – ni à aucun autre fonctionnaire – à cet égard. Tout en étant sensible à la situation d'un fonctionnaire qui estime avoir fait l'objet d'allégations peu flatteuses de la part de ses collègues, le Tribunal note que le requérant a eu la possibilité de déposer officiellement une plainte de persécution au travail ou de harcèlement, par exemple. Toutefois, il ne l'a pas fait, préférant alléguer que ses supérieurs hiérarchiques ne s'étaient pas acquittés de leurs obligations de gestionnaires.

Cela étant, le Tribunal considère qu'il n'a jamais été pris de décision administrative, implicite ou autre, ayant affecté directement les droits du requérant. En conséquence, le Tribunal confirme les constatations et les conclusions de la Commission paritaire de recours et convient avec elle que le recours du requérant était irrecevable *ratione materiae*.

VI. Enfin, la demande présentée par le requérant au Comité consultatif pour les questions d'indemnisation au titre de l'appendice D est irrecevable elle aussi étant donné que le requérant n'a jamais demandé la révision administrative des retards intervenus dans l'examen par le Comité et/ou l'Administration de sa demande d'indemnisation. Le Tribunal est préoccupé par les retards auxquels se heurtent les fonctionnaires dans le système d'administration de la justice et, en particulier, dans la procédure du Comité consultatif pour les questions d'indemnisation, mais le requérant ne peut pas simplement « greffer » ces demandes sur sa requête. Cette question n'était pas mentionnée dans la demande de révision administrative du requérant.

La disposition 111.2 a) du Règlement du personnel stipule notamment :

« Tout fonctionnaire qui [...] désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que cette décision soit reconsidérée; cette lettre doit être expédiée dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision ».

Dans son jugement n° 571, *Noble* (1992), le Tribunal a décidé que « la requérante, n'ayant pas suivi la procédure prescrite par la disposition 111.2 du Règlement du personnel après la décision administrative qui lui a été communiquée, [...] il n'entre pas dans la compétence du Tribunal d'examiner cette décision plus avant ». Le Tribunal n'est donc pas régulièrement saisi de la demande présentée par le requérant au titre de l'appendice D. Il tient cependant à saisir cette occasion d'exhorter le Comité consultatif pour les questions d'indemnisation et l'Administration à agir sans tarder lorsqu'il est présenté de telles demandes.

VII. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête dans son intégralité.

*(Signatures)*

Jacqueline R. **Scott**  
Première Vice-Présidente

Dayendra Sena **Wijewardane**  
Deuxième Vice-Président

Brigitte **Stern**  
Membre

New York, le 2 mai 2008

Maritza **Struyvenberg**  
Secrétaire