



Tribunal administratif

Distr. limitée  
6 février 2008

Original : français

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1359

Affaire n° 1437

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Président; M. Julio Barboza; M<sup>me</sup> Brigitte Stern;

Attendu qu'à la demande d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a prorogé au 30 septembre 2005 le délai d'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 8 septembre 2005, le requérant a introduit une requête par laquelle il priait notamment le Tribunal :

« ...

- b) D'annuler la décision implicite par laquelle le Secrétaire général a refusé de reprendre la procédure devant la Commission paritaire de recours ou d'ordonner que les actes de harcèlement et d'obstruction commis à son encontre fassent l'objet d'un examen et d'une enquête;
- c) D'ordonner que les allégations selon lesquelles il a été victime de harcèlement et d'obstruction dans sa carrière fassent l'objet d'une enquête en vertu du droit à une procédure régulière et conformément aux instructions administratives pertinentes;
- d) D'ordonner, au cas où le défendeur déciderait de renvoyer l'affaire devant l'instance compétente pour que la procédure requise soit suivie ou reprise, conformément au paragraphe 2 de l'article 10 du Statut du Tribunal, qu'une indemnité équivalant à [trois mois] de traitement de base net lui soit versée;
- e) De lui allouer une indemnité appropriée, laissée à l'appréciation du Tribunal, pour le préjudice direct, indirect et moral qu'il a subi du fait des actes et des omissions du défendeur, pour le tort causé à son honorabilité, à sa santé, à sa carrière et à sa vie familiale, et pour les retards excessifs qui ont marqué la conduite de l'affaire;

f) De fixer, conformément au paragraphe 1 de l'article 9 du Statut et du Règlement du Tribunal, à trois ans de traitement de base net le montant de l'indemnité à verser en lieu et place de l'exécution par le Secrétaire général, par une enquête complète dans les trois mois à compter de la date du jugement, eu égard aux circonstances spéciales entourant l'affaire;

g) [D'ordonner] au Secrétaire général, si les conclusions de l'enquête confirment les allégations ... du requérant et si le défendeur ne prend aucune mesure de réparation dans les [trois] mois suivant la date à laquelle lesdites conclusions lui auront été présentées, de verser au requérant une indemnité équivalant à trois (3) ans de traitement de base net, comme il l'a fait dans d'autres cas de mauvaise gestion des ressources humaines, eu égard au niveau exceptionnel d'anxiété, de tension, de désarroi, de frustration et de souffrance morale qu'il a subi et du tort qui a été fait à sa carrière et à sa santé;

**Et d'ordonner au Secrétaire général**

- De présenter des excuses publiques au requérant;
- De le nommer à un poste en rapport avec ses qualifications;
- De lui donner la formation nécessaire à l'exercice de ses fonctions;
- De définir précisément ses fonctions;
- De lui accorder une promotion rétroactive;
- De s'abstenir d'exercer des représailles contre lui;
- De prendre des sanctions contre les hauts fonctionnaires responsables des irrégularités et abus d'autorité commis à l'encontre du requérant, conformément à la disposition 112.3 du Règlement du personnel. »

Attendu qu'à la requête du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 6 mars 2006 puis au 6 avril 2006 le délai imparti au défendeur pour produire sa réponse;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 6 avril 2006;

Attendu que le requérant a présenté des observations écrites le 6 mai 2006;

Attendu que l'exposé des faits figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours, où sont résumés les états de service du requérant, se lit en partie comme suit :

**« États de service**

... [Le requérant] a été engagé par l'ONU en septembre 1989 ... comme administrateur adjoint de 1<sup>re</sup> classe chargé du budget-programme au Groupe central de contrôle, du Département de l'administration et de la gestion. [Entre juillet 1993 et janvier 1999, il a été réaffecté à plusieurs reprises au sein du Département.] En janvier 1999, il a été muté [aux] Services centraux d'appui du [Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité]. Le 30 juin 2003, il a été muté au Bureau de la gestion des ressources humaines.

**Exposé des faits**

... Le 27 juin 2003, [le requérant] a reçu de son supérieur hiérarchique la note suivante :

“... Compte tenu de votre réaffectation ..., je vous saurais gré de rassembler et de restituer aujourd'hui ... tous les fichiers et autres documents de travail concernant les chapitres du budget dont vous aviez la charge aux Services centraux d'appui. Étant donné que le bureau que vous occupez actuellement (...) doit accueillir d'autres fonctionnaires, je vous serais reconnaissant de bien vouloir en retirer vos effets personnels avant lundi 30 juin 2003, à midi”.

... Le 21 août 2003, [le requérant] a envoyé un courrier électronique à [l'] Ombudsman. [Il] a rappelé quatre entrevues qu'il avait eues avec elle depuis le début de 2003, lors desquelles il avait sollicité son intervention et son aide à propos de ce qui constituait, selon ses propres dires, des violations de ses droits de fonctionnaire en ce qui concernait son [rapport d'appréciation du comportement professionnel], l'absence de définition d'emploi, le classement injuste de son poste et l'absence de possibilités de promotion. En outre, il faisait état du "retrait de certaines pièces (des notes qui [lui] avaient été adressées en 1999) de son dossier" et de l'incurie du Service administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines. Enfin, il appelait l'attention de l'Ombudsman sur sa mutation au Bureau de la gestion des ressources humaines. Il la priait de l'informer du résultat de ses efforts de médiation et lui posait plusieurs autres questions en rapport avec ses griefs, concluant comme suit :

"Si je ne reçois pas de réponse à la présente lettre dans un délai raisonnable, c'est-à-dire un mois, étant donné la situation désespérée dans laquelle je me trouve, je n'aurai pas d'autre choix que de former un recours pour harcèlement, sur la base d'une violation de mes conditions de travail et des dispositions du Statut et du Règlement du personnel en matière de harcèlement ..."

... Le 31 octobre 2003, [le requérant] a présenté une demande d'examen "de la décision administrative de l'Ombudsman de refuser de mener une enquête sur les abus, la discrimination et le harcèlement dont [il] avait fait l'objet". [Dans sa lettre, il priait l'Administration de mener sa propre enquête sur ses plaintes.]

... Dans une lettre datée du 24 novembre 2003, [le requérant] a été informé de ce qui suit "votre demande d'examen d'une décision administrative est irrecevable puisque l'Ombudsman n'a aucun pouvoir de décision et n'a donc pu prendre de décision administrative au sens de la disposition 11.1 du Règlement du personnel".

... Le 22 décembre 2003, [le requérant] ... a saisi la Commission paritaire de recours [à New York]. »

La Commission a adopté son rapport le 8 février 2005. Ses considérations et conclusions et sa recommandation se lisent en partie comme suit :

« *Considérations*

12. En premier lieu, la Commission s'est demandé, en application du paragraphe j) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel, si elle était compétente pour connaître de l'affaire, et plus précisément s'il y avait dans celle-ci une décision administrative à l'égard de laquelle elle pourrait exercer sa compétence en vertu de la disposition 11.1. ... La Commission a noté ... que dans [son] recours, [le] requérant avait demandé en fait un double examen ... premièrement ... l'examen de la décision de l'Ombudsman de ne pas faire enquête et ... deuxièmement l'examen par le Secrétaire général du cas de l'Ombudsman décidant de ne pas enquêter et de ne pas intervenir. Ni l'Ombudsman ni le Secrétaire général n'ont rendu de décision écrite.

...

15. La Commission a considéré que toute décision prise par le Secrétaire général ou en son nom est évidemment une décision administrative. Elle a donc conclu que la décision de l'Administration de ne pas enquêter sur tel ou tel cas de plainte pour harcèlement relevait de sa compétence.

16. Pour ce qui est de l'autre décision, la Commission a estimé qu'on pouvait se demander si l'absence de pouvoir de décision de l'Ombudsman, visée à la section 3.8 de la circulaire ST/SGB/2002/12, et sur laquelle le défendeur fonde sa thèse, ne porte pas simplement sur l'issue d'un différend et non sur l'obligation d'intervenir au début d'un différend. Cependant, cette absence de pouvoir quant à l'issue d'un différend signifie aussi que l'Ombudsman n'a pas non plus de pouvoir de décision quant aux attributions d'un fonctionnaire. Dans le même ordre d'idées, on peut difficilement affirmer qu'aux fins d'un recours (ou à quelque autre fin), une décision du Bureau de l'Ombudsman peut être considérée comme « une décision de l'Administration ». Statutairement, l'Ombudsman est un tiers neutre dont la raison d'être est d'aider les fonctionnaires et l'administration à régler leurs différends, et il outrepasserait son mandat s'il en faisait davantage. En tout état de cause, puisque "L'Ombudsman ne dépend ... d'aucun organe ou fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies", ... la Commission n'a pas compétence pour lui recommander d'intervenir dans un différend entre un fonctionnaire et l'Administration, puisque le Secrétaire général, chef d'un des principaux organes de l'Organisation, n'aurait pas le pouvoir de donner suite à ces recommandations.

17. En outre, la Commission ne voyait pas ce qui dans le mandat de l'Ombudsman permet [au] requérant ... d'affirmer que celui-ci "*peut et doit décider*" - au sens qu'une action en justice serait possible - "comment « il donne des avis et formule des propositions ou des recommandations, selon qu'il convient, quant aux dispositions à prendre en vue de régler les différends ... », pouvoir que lui confèrent les textes réglementaires de l'Organisation mais qu'elle n'a pas exercé en l'espèce". Là encore, [la section 3.8 de la circulaire ST/SGB/2002/12] vise un pouvoir de décision dans tel ou tel différend et non l'obligation d'intervenir dans chaque cas. Le texte portant création du Bureau de l'Ombudsman, organe dont la mission est avant tout de régler des différends et non d'enquêter, ne le charge pas de faciliter le règlement de tous les différends (ni d'enquêter sur tout différend dont il se saisit), même si on peut penser qu'il serait souhaitable qu'il en soit ainsi. Apparemment, le mandat laisse sur ce point toute latitude à l'Ombudsman, et la section 3.7 précise d'ailleurs que son intervention n'est pas nécessairement opportune dans tous les différends : "... Le cas échéant, l'Ombudsman indique à l'intéressé les autres moyens de régler son litige". La décision d'intervenir ou non est donc laissée à son appréciation.

18. Cependant, sans vouloir remettre en cause la neutralité et l'indépendance du Bureau de l'Ombudsman, la Commission aurait pensé qu'il donnerait un avis au requérant ou au moins qu'il lui répondrait, ce qu'il n'a malheureusement pas fait. Néanmoins, il ressort clairement de ce qui précède que le mandat de l'Ombudsman est tel que ses décisions ne sont pas du ressort du Secrétaire général.

### ***Conclusions et recommandation***

19. Cela étant, la Commission a conclu qu'elle n'était pas compétente à l'égard de la décision de l'Ombudsman de ne pas enquêter sur les questions soulevées par [le] requérant. Cependant, elle a estimé que ces questions relèvent de sa compétence pour ce qui est de la décision de l'Administration elle-même de ne pas enquêter. Elle a donc conclu que le recours était recevable s'agissant de cette dernière décision. »

Le 4 mai 2005, le responsable du Département de la gestion a transmis une copie du rapport au requérant, l'informant que le Secrétaire général souscrivait à la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle les décisions de l'Ombudsman n'étaient pas de son ressort.

Le 8 septembre 2005, le requérant a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux moyens du requérant sont les suivants :

1. Le défendeur a le devoir d'enquêter sur les graves allégations de faute formulées par un fonctionnaire.

2. La Commission paritaire de recours a enfreint le Statut et le Règlement du personnel et les instructions administratives pertinentes en ne reprenant pas la procédure et en ne procédant pas à l'enquête qui s'imposait sur les faits de harcèlement et d'obstruction commis à l'encontre du requérant.

Attendu que les arguments du défendeur sont les suivants :

1. La décision du Secrétaire général de ne pas enquêter sur les allégations de harcèlement formulées par le requérant n'a pas fait l'objet d'un examen administratif. Le recours formé contre cette décision est donc irrecevable.

2. La Commission paritaire de recours n'a pas porté atteinte aux droits du requérant en ne reprenant pas la procédure et en n'enquêtant pas sur les allégations de harcèlement formulées par le requérant.

3. Les droits du requérant n'ont pas été violés et il n'a donc droit à aucune indemnité.

Le Tribunal, ayant délibéré du 29 octobre au 21 novembre 2007, rend le jugement suivant :

I. Le requérant a intégré l'Organisation sur concours en septembre 1989. Depuis son entrée en service sur un poste P-2, le requérant, titulaire d'un contrat à durée indéterminée, travaille au sein du Département de la gestion, autrefois connu sous le titre Département de l'administration et de la gestion. Se plaignant du comportement de l'Administration à son égard, en particulier de l'absence de description de son poste, l'empêchant selon lui d'espérer toute promotion, le requérant prend contact avec l'Ombudsman début 2003, la rencontre à plusieurs reprises, puis lui écrit une lettre le 21 août afin de lui faire part de sa détresse et de résumer ses griefs. N'obtenant aucune réponse, le requérant demande alors le 31 octobre au Secrétaire général de reconsidérer la décision de l'Ombudsman refusant d'ouvrir une enquête sur le « harcèlement insupportable et prolongé » dont il prétend faire l'objet depuis plusieurs années. Par l'intermédiaire du responsable du Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, le Secrétaire général, dans une lettre datée du 24 novembre 2003, fait savoir au requérant qu'il rejette son recours au motif que l'Ombudsman, privée de tout pouvoir de décision, ne saurait prendre de décision administrative susceptible de faire l'objet de recours au sens de l'article 11.1 du Statut du personnel. Le 8 février 2005, la Commission paritaire de recours, priée par le requérant d'apprécier la légalité de cette décision, tout en se déclarant incompétente pour connaître de la requête dirigée contre le refus de l'Ombudsman d'ouvrir une enquête, décèle dans la lettre du 24 novembre 2003 la décision implicite de l'Administration de ne pas ouvrir elle-même une enquête et se déclare compétente pour en connaître. Dans une lettre datée du 4 mai 2005, le Secrétaire général déclare partager la conclusion de la Commission paritaire de recours d'après laquelle elle est incompétente pour connaître des décisions de l'Ombudsman. C'est cette décision du Secrétaire général que le requérant porte à l'attention du Tribunal.

II. Les principales demandes du requérant, telles que comprises par le Tribunal à la lecture d'écritures passablement confuses, peuvent être résumées ainsi :

- Le requérant fait appel de la décision du Secrétaire général acceptant la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle elle n'était pas compétente pour examiner une décision de l'Ombudsman;
- Il demande que le Tribunal annule la décision implicite de l'Administration de ne pas ordonner d'enquête et qu'il ordonne une telle enquête;
- Il demande que le Tribunal « dise et juge que la procédure devant la Commission paritaire de recours a été effectuée en violation des règles énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel ... »;
- Il demande divers montants de compensation à différents titres.

Avant d'examiner ces différentes requêtes, le Tribunal tient, une fois de plus, à attirer l'attention des requérants sur la nécessité de présenter avec clarté leur requête et en particulier d'indiquer quelles sont les décisions de l'Administration dont ils font appel devant le Tribunal. (Voir, par exemple, le jugement n° 1248 (2005).) Face à diverses interprétations possibles des demandes du requérant, le Tribunal les examinera toutes, pour satisfaire aux exigences d'une procédure en bonne et due forme, mais il est évident qu'une meilleure présentation des requêtes aurait été plus conforme à l'économie judiciaire. Au cœur de cette affaire, se trouve la question de la définition de ce qui constitue une « décision administrative ». Ce sera l'occasion pour le Tribunal de préciser les contours du concept de décision administrative, tant du point de vue *ratione personae* – quels sont les organes qui peuvent prendre des décisions? – que du point de vue *ratione materiae* – le contenu d'une décision est-il une action ou une révision, quand est-on en présence d'une décision implicite?

III. Le requérant faisant principalement appel de la décision du Secrétaire général du 4 mai 2005, le Tribunal va donc d'abord se pencher sur celle-ci. Dans cette lettre, l'Administration endosse la conclusion de la Commission paritaire de recours en ce qui concerne son incompétence pour connaître d'un recours dirigé contre une décision implicite de l'Ombudsman, qui n'a pas répondu à la demande du requérant, qui sollicitait qu'une enquête soit effectuée pour mettre en évidence le harcèlement dont il se prétend l'objet et pour permettre la poursuite disciplinaire de leurs auteurs.

IV. Afin d'apprécier la légalité de la décision du 4 mai 2005, le Tribunal va donc déterminer si la déclaration d'incompétence de la Commission paritaire de recours était justifiée ou non. Dans son rapport daté le 8 février 2005, la Commission paritaire de recours a considéré que l'Ombudsman étant privé de pouvoir de décision, ses mesures ne sauraient être qualifiées de décisions administratives; un recours n'étant envisageable qu'en présence d'une décision administrative, les mesures de l'Ombudsman sont donc

insusceptibles de recours. Le Tribunal, comme cela sera développé dans la suite de ce jugement, ne peut qu'être en accord avec ces deux affirmations : premièrement, l'Ombudsman ne prend pas de décisions administratives; deuxièmement et en conséquence, il n'y a pas de recours possible contre un agissement de l'Ombudsman.

V. Le Tribunal va d'abord se pencher sur la nature des fonctions et les compétences juridiques de l'Ombudsman. Il apparaît tout d'abord que si l'Ombudsman est nommé par le Secrétaire général, il ne peut être considéré comme faisant partie de la structure hiérarchique de l'Administration. Il est en effet précisé dans la circulaire ST/SGB/2002/12 du 15 octobre 2002, instituant le Bureau de l'Ombudsman que « (l')Ombudsman ne dépend, dans l'exercice de ses fonctions, d'aucun organe ou fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies » (Section 3.1) et la Section 1 rappelle qu'il s'agit d'une « personnalité impartiale et indépendante ». Qui plus est, son rôle est un rôle d'intermédiaire, non de décideur. D'après la Commission paritaire de recours, il faut constater effectivement l'absence de pouvoir de décision de l'Ombudsman, qui se révèle à travers son incapacité d'imposer une solution obligatoire à un litige mettant aux prises l'Organisation avec un agent :

« L'Ombudsman n'ayant pas de pouvoir de décision quant au règlement d'un différend, il ne peut statuer sur les attributions d'un fonctionnaire. De même, on peut douter qu'aux fins d'un recours (ou à toute autre fin), la décision du Bureau de l'Ombudsman puisse être considérée comme une "décision prise par l'Administration". Conformément à son mandat, l'Ombudsman est une tierce partie neutre qui a pour fonction d'examiner les litiges entre les fonctionnaires et l'Administration; outrepasser ce mandat irait directement à l'encontre de sa mission fondamentale. »

Le Tribunal partage pleinement l'avis de la Commission paritaire de recours. À cet égard, le Tribunal estime opportun de rappeler un extrait de la section 3.8 de la circulaire ST/SGB/2002/12 instituant le Bureau de l'Ombudsman, suivant laquelle :

« *L'Ombudsman n'a pas de pouvoir de décision*, mais il donne des avis et formule des propositions ou des recommandations, selon qu'il convient, quant aux dispositions à prendre en vue de régler les différends, compte tenu des droits et obligations qui lient l'Organisation et le fonctionnaire ainsi que des exigences d'équité. » (Souligné par le Tribunal.)

Sans pouvoir de décision, il ne fait aucun doute – c'est même tautologique – que l'Ombudsman est dans l'incapacité de prendre une décision administrative. Le Tribunal, dans le jugement n° 1157, *Andronov* (2004), par. V, a très clairement indiqué ce qu'il fallait entendre par cette expression :

« Il n'y a pas de litige sur ce qu'est une "décision administrative". Dans tous les systèmes de droit administratif, 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. Ainsi, une décision administrative se distingue d'autres actes administratifs, tels que ceux qui ont un effet réglementaire (et sont habituellement désignés comme étant des règles ou des règlements), et ceux qui n'ont pas de conséquences juridiques directes. Les décisions administratives sont donc qualifiées par le fait qu'elles sont prises par

l'Administration, qu'elles sont unilatérales et d'application individuelle, et qu'elles ont des conséquences juridiques directes. »

Ici, le Tribunal ne peut qualifier le refus de l'Ombudsman d'ouvrir une enquête de « décision administrative », dans la mesure où ce refus n'est ni produit par l'Administration ni porteur de conséquences juridiques directes.

VI. Il résulte inmanquablement de cette conclusion selon laquelle l'Ombudsman ne peut prendre de décision, que celle-ci soit d'ailleurs explicite ou implicite, qu'aucun recours n'est possible contre ses agissements, ses conseils, ses avis, ses propositions, ses recommandations ou leur absence. En effet, l'article 11.1 du Statut du personnel prévoit sans ambiguïté possible que :

« Le/la Secrétaire général(e) institue des organes administratifs auxquels participe le personnel pour lui 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. » (Souligné par le Tribunal.)

Le Tribunal en déduit que les décisions de l'Ombudsman sont insusceptibles de recours et c'est donc à juste titre que la Commission paritaire de recours s'est déclarée incompétente pour connaître de sa « décision implicite ». Il confirme donc sa propre incompétence pour connaître de recours dirigés contre une action de l'Ombudsman.

VII. Le Tribunal en vient maintenant à un aspect plus complexe, car quelque peu confus, de la requête. En effet, outre sa demande d'annulation de la *décision implicite de l'Ombudsman* refusant l'ouverture d'une enquête, le requérant demande également au Tribunal d'annuler la *décision implicite de l'Administration* refusant l'ouverture d'une enquête sur le harcèlement dont il prétend faire l'objet. Il convient alors de se demander si et quand l'Administration a pris une telle décision implicite, en examinant attentivement les différents méandres des procédures ayant abouti à ce que ce litige soit porté devant le Tribunal.

VIII. Ayant contacté l'Ombudsman au début de 2003 et n'ayant pas obtenu l'ouverture de l'enquête demandée, le requérant s'est tourné vers l'Administration à laquelle il a adressé une lettre le 31 octobre 2003, qui fait l'objet d'incertitudes quant à son interprétation. Le Tribunal est préoccupé par l'ambiguïté de cette lettre du requérant au Secrétaire général. En effet, celle-ci peut être interprétée non seulement comme un recours contre l'action - ou plus exactement l'abstention - de l'Ombudsman mais aussi comme une demande d'agir. Cette question fait débat, dans la mesure où, si cette lettre a pour titre « Demande d'examen par l'Administration de la décision de l'Ombudsman refusant l'ouverture d'une enquête sur les abus, la discrimination et le harcèlement dont j'ai fait l'objet », ce qui semble a priori indiquer que seule l'action de l'Ombudsman est en cause, le requérant demande aussi explicitement qu'une enquête soit



ouverte et que des sanctions disciplinaires soient prises, ce qui laisse à penser qu'il s'adresse ici directement au Secrétaire général. Le Tribunal note en particulier, que dans le résumé de la requête présentée par le requérant, il est indiqué que « le 31 octobre 2003 ... le requérant a demandé qu'un examen et une enquête formels sur ces cas de harcèlement et d'obstruction à la progression de sa carrière soient menés par le Secrétaire général. ». En outre, même si le titre est plus restrictif, il semble au Tribunal que le requérant présente clairement dans le corps de la lettre une demande à l'Administration, lorsqu'il écrit :

« Je demande qu'une enquête soit ouverte sur ces abus et ces irrégularités de gestion des ressources humaines, et que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre de mes supérieurs hiérarchiques ... pour les pratiques discriminatoires et le harcèlement dont j'ai fait l'objet ces dernières années, qui se sont traduits par la fin de mes perspectives de carrière, des souffrances morales, une remise en question de ma conscience professionnelle, une atteinte à ma réputation, un stress physique et des angoisses, autant de faits qui pourront être étayés et corroborés par des preuves irréfutables dans le cadre d'une enquête. »

IX. L'interprétation du contenu de cette lettre conditionne l'interprétation de la réponse de l'Administration en date du 24 novembre 2003, qui se réfère explicitement de façon exclusive à la demande de révision de la décision implicite de l'Ombudsman, qu'elle rejette, non parce qu'elle serait implicite, mais parce qu'il ne s'agit pas d'une décision. Aucune mention n'est faite de façon expresse de la demande adressée à l'Administration. Cependant, il n'est pas impossible d'analyser l'absence de réponse explicite à la demande d'enquête comme une décision implicite de refus de celle-ci. C'est l'analyse faite par la Commission paritaire de recours, d'après laquelle la lettre du Secrétaire général adressée le 24 novembre 2003 au requérant contient en effet non seulement le rejet du recours du requérant contre l'avis de l'Ombudsman, mais aussi la décision implicite de l'Administration de ne pas ouvrir elle-même une enquête. Si l'Administration semble reconnaître dans ses écritures l'existence de cette décision implicite, elle conteste cependant la recevabilité de la requête relative à celle-ci. L'Administration soutient, en effet, que comme toute décision administrative, le requérant, avant de saisir la Commission paritaire de recours, aurait dû demander un réexamen de la décision implicite du 24 novembre 2003. Autrement dit, selon le défendeur, celle-ci n'ayant fait l'objet d'aucun recours administratif gracieux avant d'être portée à l'attention de la Commission paritaire de recours, la requête du requérant est irrecevable, et la Commission paritaire de recours aurait dû la déclarer telle.

X. De l'avis du Tribunal, si l'on considère la lettre du 31 octobre 2003 comme une demande de mesure administrative, ce qui est l'interprétation la plus vraisemblable, le rejet implicite de la demande d'enquête par l'Administration dans sa lettre du 24 novembre 2003, n'était effectivement pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant la Commission paritaire de recours, dans la mesure où le requérant devait d'abord demander le réexamen administratif gracieux de cette décision implicite. En l'absence d'une telle demande, le recours formulé contre la décision implicite de refus d'ouverture d'enquête n'est pas recevable. Cette solution de jurisprudence constante a notamment été énoncée dans le jugement n° 1235 (2005) :

« Il importait donc que le Tribunal en l'espèce examine la lettre en question afin de déterminer si elle comportait ou non une demande de réexamen administratif. Ceci ayant été fait, le Tribunal estime, comme la Commission paritaire de recours, qu'il ne s'agissait pas d'une demande de réexamen administratif mais bien d'une demande de mesure administrative. [...] S'il condamne la méconnaissance par l'Administration des demandes écrites de ses fonctionnaires, le fait que celle-ci n'ait pas répondu peut être considéré comme un rejet implicite de la demande de mesure administrative présentée par le requérant, *lequel rejet aurait dû être suivi d'une demande de réexamen de la décision de l'administration de ne pas prendre ladite mesure. Le requérant n'a pas accompli cette démarche cruciale finale.* » (Souligné par le Tribunal.)

Cette solution n'est qu'une application de l'article 111.2 a) du Règlement du personnel, lequel indique dans sa partie pertinente :

« Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1 du Statut du personnel, 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. » (Souligné par le Tribunal.)

Ici, même en interprétant la lettre du 24 novembre 2003 comme contenant une décision implicite, le Tribunal constate que le requérant n'a jamais demandé le réexamen administratif de cette décision. Par conséquent, le Tribunal estime que la demande aurait dû être déclarée irrecevable par la Commission paritaire de recours et conclut donc *a fortiori* à l'irrecevabilité de la requête qui lui a été présentée quant à cette décision implicite.

XI. Cependant, le Tribunal constate que la Commission paritaire de recours, confondant une demande de révision et une demande d'action, a considéré la demande du requérant sur ce point comme étant recevable. Même dans cette hypothèse particulièrement favorable au requérant, le Tribunal se doit néanmoins de déclarer la requête irrecevable. En effet, la Commission paritaire de recours, après avoir proclamé la recevabilité de la demande du requérant contre la décision implicite de ne pas ouvrir d'enquête contre ses supérieurs hiérarchiques, ne l'a jamais, pour des raisons peu claires qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici, revue au fond et n'a donc pas pris position sur la légalité de cette décision. En d'autres termes, même en considérant que l'absence de demande de révision gracieuse a été « réparée » par la déclaration de recevabilité de cette demande par la Commission paritaire de recours, le Tribunal se doit de constater que la procédure de révision administrative n'a pas été finalisée. Il manque donc, selon une analyse effectuée en toute rigueur, deux étapes dans la procédure devant être suivie avant de soumettre une affaire au Tribunal, ou à tout le moins dans une approche plus souple, une de ces étapes. La demande de révision de la décision implicite de l'Administration de ne pas ouvrir d'enquête doit donc, en tout état de cause, être déclarée irrecevable.

XII. Bien que la requête ne soit pas recevable, le Tribunal estime opportun, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de rappeler certains principes généraux de sa jurisprudence. Le Tribunal, en effet, tient à souligner que même s'il avait conclu à la recevabilité de la requête dirigée contre la décision implicite de l'Administration, il n'aurait pu faire droit à la demande du requérant. En effet, il est bien établi que l'Administration dispose du pouvoir discrétionnaire de lancer une enquête. Autrement dit, toute décision de l'Administration quant à l'ouverture de cette procédure ne saurait porter atteinte à un quelconque *droit* du requérant. Particulièrement instructif à cet égard est le jugement n° 1086, *Fayache* (2002), par. V :

« De plus, le Tribunal saisit l'occasion pour souligner qu'engager une instance disciplinaire est l'apanage de l'Organisation elle-même. L'Organisation, en tant que responsable de la gestion de son personnel a, entre autres droits, celui de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses employés et, si elle le fait en violation des textes, c'est le Tribunal administratif qui se prononce en dernier ressort. *Il n'est pas juridiquement possible pour quiconque de contraindre l'Administration à prendre des mesures disciplinaires contre une autre partie.* » (Souligné par le Tribunal.)

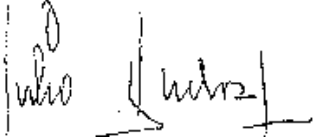
XIII. Un dernier point reste à examiner, qui est la demande du requérant sollicitant que le Tribunal déclare que la procédure devant la Commission paritaire de recours a été effectuée en violation des règles de l'Organisation. Le Tribunal en vient donc maintenant à cette allégation du requérant d'après laquelle la Commission paritaire de recours, après s'être déclarée compétente pour connaître du recours dirigé contre la décision implicite de l'Administration du 24 novembre 2003, n'a pas tiré les conséquences de ses propres constatations en refusant de déterminer si oui ou non les droits du requérant avaient été violés. Le Tribunal souligne avec force qu'il n'entre pas dans ses fonctions de contrôler la façon selon laquelle la Commission paritaire de recours établit ses rapports. À l'instar de l'Ombudsman, la Commission paritaire de recours, privée de tout pouvoir de décision, n'émet que des recommandations, mesures privées de force obligatoire, que le Secrétaire général peut suivre ou refuser d'accepter. Ni une recommandation de la Commission paritaire de recours, ni une absence de recommandation, qui est le cas de figure rencontré dans la présente affaire, ne peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal. Bien que le Tribunal s'étonne de ce que la Commission paritaire de recours se soit contentée de se déclarer compétente sans se pencher par la suite sur la légalité de la décision implicite du Secrétaire général du 24 novembre 2003, la Commission paritaire de recours n'a émis qu'une recommandation ne liant aucunement le Secrétaire général. Le requérant ne peut donc soulever un moyen tiré de la violation par la Commission paritaire de recours du Statut et du Règlement du personnel ainsi que des instructions administratives pertinentes, et la requête tendant à déclarer la procédure administrative devant la Commission paritaire de recours illégale doit être déclarée irrecevable.

XIV. Eu égard à ce qui précède, le Tribunal déclare les requêtes irrecevables dans leur totalité.

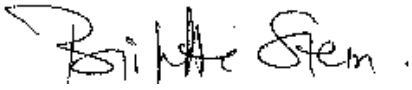
*(Signatures)*



**Spyridon Flogaitis**  
Président

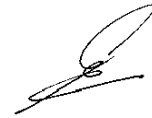


**Julio Barboza**  
Membre



**Brigitte Stern**  
Membre

New York, le 21 novembre 2007



**Maritza Struyvenberg**  
Secrétaire