



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NY/2016/065
Jugement n° : UNDT/2017/078
Date : 28 septembre 2017
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Ebrahim-Carstens
Greffe : New York
Greffier : M. Morten Albert Michelsen, responsable

BUCKLEY

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant.

Conseil du défendeur :

Steven Dietrich, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le requérant, Chef du Service de la gestion de la chaîne d'approvisionnement de la classe D-1, échelon 3, à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine, conteste la recommandation du Comité de l'Organisation des Nations Unies pour les demandes d'indemnisation tendant à rejeter sa demande pour perte de certains effets personnels lors de l'évacuation d'urgence du personnel du camp Faouar en Syrie. Cette recommandation a par la suite été approuvée par la Contrôleuse de l'Organisation des Nations Unies.

2. À titre de dédommagement, le requérant demande : a) l'annulation des recommandations du Comité et de la décision de la Contrôleuse portant rejet de sa demande ; b) l'octroi de 7 490 dollars des États-Unis, correspondant à la valeur comptable de certains des effets perdus, à savoir un iPad et une montre ; c) un mois de traitement de base net à titre de réparation du préjudice financier ; et d) des excuses écrites de la part du Comité, prié « d'exprimer ses regrets et de s'excuser du caractère blessant et insultant des remarques » formulées dans le cadre de conclusions que le requérant estime dépourvues de fondement.

3. Le défendeur soutient que la requête n'est pas fondée et que l'indemnité du requérant devrait s'élever à 5 390 dollars seulement, sans aucun dédommagement pour l'iPad ou la montre.

Faits

4. L'exposé chronologique des faits ci-après est fondé sur les conclusions des parties et les pièces versées au dossier.

5. Entré au service de l'Organisation en novembre 1984, le requérant était au moment des faits chef du Service d'appui intégré (P-5) auprès de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD), en Syrie.

6. Le 15 septembre 2014, sur ordre du chef de la Mission et commandant de la Force, tout le personnel du camp Faouar (Syrie), y compris le requérant, a été réinstallé ou évacué d'urgence vers le camp Ziouani, dans le secteur des hauteurs du Golan occupé par Israël. Le Tribunal fait observer que, dans son jugement *Buckley* (UNDT/2017/077), il a clairement distingué les termes « évacuation » et « réinstallation », au sens du *United Nations Security Management System Security Policy Manual* (Manuel des politiques de sécurité), aux fins des diverses demandes du requérant de l'affaire, distinction qui, en l'espèce, n'est pas pertinente. En particulier, il n'est pas contesté en l'espèce que la réinstallation envisagée s'est rapidement muée en évacuation d'urgence en raison de la dégradation rapide des conditions de sécurité. Dans le présent jugement, ces deux mots devront donc être entendus dans leur sens ordinaire en français.

7. Le défendeur, exposant le contexte de l'évacuation, indique que « le 12 septembre 2014, en raison de la dégradation des conditions de sécurité, un plan provisoire de réinstallation a été lancé pour déplacer le personnel et le matériel de l'ONU du secteur Bravo au camp Ziouani, situé dans le secteur Alpha (secteur des hauteurs du Golan occupé par Israël). » Pour ce qui est du rôle du requérant, le défendeur explique qu'il dirigeait « une équipe chargée d'assurer le transport des biens et du matériel de l'ONU depuis le camp Faouar (secteur Bravo) jusqu'au camp Ziouani (secteur Alpha). » En tout, selon le requérant, l'évacuation a concerné près

de 600 personnes et du matériel pour une valeur estimée à plus de 200 millions de dollars ; le défendeur ne conteste pas ces faits.

8. Le requérant indique qu'il a fallu procéder à la réinstallation d'urgence et non, comme prévu, sur une période de trois jours, en raison de la dégradation des conditions de sécurité et de la menace imminente qui pesait sur la vie du personnel (militaire et civil), sur les biens et sur le matériel de l'ONU. L'ordre étant donné d'abandonner le site, le requérant s'est vu confier la tâche de superviser le transfert des biens et du matériel essentiel de l'ONU ainsi que l'évacuation de 200 membres du personnel au plus. Le 15 septembre 2014, la situation telle qu'il l'expose était la suivante: « l'opération a eu lieu dans des conditions dangereuses – des roquettes survolaient le camp et l'on tirait non loin de là des obus de mortier et des balles réelles ». Le défendeur ne conteste pas les faits, et signale même que le requérant a été parmi les derniers à quitter le camp avant que celui-ci ne soit officiellement remis aux autorités syriennes. En outre, il n'est pas contesté que le requérant n'a réussi à prendre, parmi ses effets personnels, que le sac préparé en cas d'urgence, qui contenait ses passeports, ses cartes de crédit et d'autres documents.

9. Le 4 novembre 2014, le requérant a présenté au Chef de l'appui à la mission une « demande d'indemnisation pour perte d'effets personnels lors de l'abandon forcé du camp Faouar (quartier général de la FNUOD) dans la matinée du 15 septembre 2014 ». Il estimait la perte à 14 700 dollars et déclarait notamment ce qui suit :

... Conformément à la disposition 106.5 du Règlement du personnel et à l'instruction administrative [ST/AI/149/Rev.4](#) du 14 avril 1993, je dépose par la présente une demande d'indemnisation pour perte d'effets personnels lors de l'abandon forcé desdits effets au camp Faouar (quartier général de la FNUOD) dans la matinée du 15 septembre 2014, le commandant de la force, chef de la mission et agent habilité [nom omis] ayant donné l'ordre d'abandonner le camp.

... La perte d'effets personnels est directement imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation, étant donné que j'étais sur les lieux du fait de mon affectation par l'ONU au quartier général de la Force (camp Faouar), zone désignée comme dangereuse par le Département de la sûreté et de la sécurité. Cette perte découle directement des combats (actes d'hostilité) entre les groupes armés hostiles au Gouvernement et les Forces armées arabes syriennes, combats qui menaçaient la sûreté et la sécurité du personnel de l'ONU, remettant en cause leur présence, et qui ont finalement amené l'agent habilité à donner l'ordre, dans la matinée du 15 septembre 2014, d'abandonner le camp.

... Il convient de noter qu'une petite équipe d'appui à la Mission était restée au camp Faouar – sous ma responsabilité – dans le but d'organiser le transfert des biens et du matériel appartenant à l'ONU depuis le secteur Bravo jusqu'au secteur Alpha. Elle s'y est attelée à partir du vendredi 12 septembre 2014 ; au matin du 15 septembre 2014, notre équipe avait organisé le transfert du matériel essentiel, à savoir 1) les documents ayant trait aux finances, aux ressources humaines et aux achats ; 2) jusqu'à 80 conteneurs ISO de 20 pieds contenant divers articles (matériel de communications, d'informatique et d'ingénierie, et fournitures) ; 3) plus de 150 véhicules de divers types, y compris des véhicules utilitaires légers, des camions, des remorques, des véhicules blindés légers et des véhicules blindés de transport de troupes, et 4) jusqu'à 200 personnes, sans un seul accident, incident ni blessure.

... Étaient prêts en outre plusieurs entrepôts contenant jusqu'à 20 conteneurs ISO de 20 pieds remplis d'articles divers (fournitures, ingénierie, communications, informatique et transport) et 14 conteneurs réfrigérés de 20 pieds remplis de rations alimentaires surgelées, ainsi que tous les véhicules et le matériel de manutention (chariots élévateurs, etc.) utilisés pour charger la cargaison, mais le temps a manqué pour transporter ces objets avant d'abandonner le camp Faouar dans la matinée du lundi 15 septembre 2014. Outre ce matériel, nous avons également abandonné les 89 véhicules (non blindés) passés par pertes et profits et mis en vente depuis plus de deux ans, ainsi que le contenu des entrepôts et les véhicules et divers autres articles qui n'étaient pas encore prêts au transfert. Pressés par la nécessité d'évacuer les lieux, il a malheureusement fallu renoncer à déplacer tous les biens et tout le matériel de l'Organisation d'un camp à l'autre.

... Il était prévu d'emporter le reste du matériel appartenant à l'ONU sur une période de trois jours, du 15 au 18 septembre 2014, mais les conditions de sécurité ne nous en ont donné ni le temps ni l'occasion.

... Lorsque l'ordre a été donné d'abandonner le camp, je n'ai pas eu le temps non plus de réunir mes effets personnels, à l'exception d'un « sac d'urgence » contenant les documents importants (passeports, cartes de crédit, etc.). J'ai donc perdu tous mes effets personnels, y compris les articles inscrits dans l'inventaire détaillé et chiffré transmis à la Section du personnel le 01/10/2011, soit l'équivalent de 14 700 dollars. Leur coût de remplacement est estimé à 17 000 dollars.

10. À sa séance du 18 décembre 2014, le comité local d'examen des réclamations de la FNUOD a recommandé le versement au requérant de 7 490 dollars, correspondant à la valeur comptable/payable des effets personnels perdus ou abandonnés, l'ONU et la FNUOD étant déchargées de toute autre responsabilité en l'espèce.

11. Le 15 juillet 2015, le requérant a pris contact avec le secrétariat du Comité de l'Organisation des Nations Unies pour les demandes d'indemnisation ; des informations complémentaires lui ayant été demandées en octobre 2015, il a déposé le 7 décembre 2015 auprès du Comité une « demande d'indemnisation pour perte d'effets personnels imputable à l'exercice de fonctions officielles » (datée du 5 décembre 2015), dans laquelle il renvoyait à la demande précédente, présentée le 4 novembre 2014 au chef de l'appui à la Mission.

12. Selon un mémorandum intérieur daté du 8 juin 2016, adressé par le Secrétaire du Comité au responsable des ressources humaines de la FNUOD, le Comité a examiné la demande du requérant à sa 346^e séance, tenue le 24 mars 2016, en même temps que celles de trois autres membres du personnel évacués du camp Faouar. Dans ce mémorandum, le Secrétaire note, après avoir exposé par le menu la demande d'un fonctionnaire, que le Comité a rejeté toutes les demandes, ayant notamment fait les observations et recommandations suivantes (nous soulignons) :

Le Comité a examiné attentivement la liste des objets réclamés par les trois autres fonctionnaires [y compris le requérant] et remarqué que les *articles et les sommes réclamées présentaient une ressemblance frappante.*

...

Par ces motifs, le Comité a recommandé que les demandes soient rejetées, eu égard en particulier aux articles 4 et 8 de [l'instruction administrative [ST/AI/149/Rev.4](#) (indemnité pour perte ou détérioration d'effets personnels imputable à l'exercice de fonctions officielles)], étant donné que *les fonctionnaires avaient fait preuve de négligence, que l'on ne peut considérer qu'ils avaient raisonnablement et quotidiennement besoin* [de ces articles] dans les conditions existant au lieu d'affectation et que *les demandes manquent de crédibilité*.

13. Le 31 mai 2016, la Contrôleuse de l'ONU, faisant sienne la recommandation du Comité, a rejeté la demande du requérant.

14. Le 14 juin 2016, le requérant a déposé une demande de contrôle hiérarchique de la décision contestée, dans laquelle il faisait état de son mécontentement en raison du « caractère blessant et insultant des remarques » formulées par le Comité dans le mémorandum interne (passages en italiques ci-dessus).

15. Le 9 septembre 2016, sa demande de contrôle hiérarchique étant demeurée sans réponse, le requérante a saisi le Tribunal de la présente requête.

16. Le 17 octobre 2016, alors que l'affaire était en instance devant le Tribunal, le Secrétaire général adjoint à la gestion a fait savoir au requérant, en réponse à sa demande de contrôle hiérarchique, qu'il acceptait les recommandations du Groupe du contrôle hiérarchique tendant à annuler en partie la décision contestée. Le Groupe du contrôle hiérarchique avait notamment conclu ce qui suit :

Le Groupe du contrôle hiérarchique a également noté que votre déclaration, selon laquelle ni vous ni vos collègues n'aviez eu le temps ni l'occasion de réunir vos effets personnels, a été examinée en même temps que le compte rendu de situation hebdomadaire en date du 16 septembre 2014, portant sur la période allant du 9 septembre au 15 septembre 2014, dans lequel le chef de Mission et commandant de la Force de la FNUOD signalait que l'ordre avait été donné peu après 8 h 30 de procéder à la dernière étape du plan de réinstallation provisoire et que le dernier convoi était entré dans le secteur Alpha à 12 h 30 le 15 septembre, convoi dont vous faisiez partie puisque, d'après votre déclaration du 4 septembre 2015, vous étiez parmi les derniers à quitter le camp.

Le Groupe du contrôle hiérarchique a toutefois estimé que le Comité ne saurait raisonnablement se prévaloir de la section 8 (visant les objets non raisonnablement et quotidiennement nécessaires) ni invoquer la similitude des articles visés dans votre demande et dans celles de deux autres fonctionnaires pour rejeter la vôtre. Le Groupe a relevé que votre demande ne concernait que des articles dont on peut considérer que vous aviez raisonnablement et quotidiennement besoin au camp Faouar. Il s'agissait notamment de vêtements, d'articles de cuisine et autres appareils ménagers, d'un téléviseur, d'une chaîne stéréo et autres accessoires y relatifs, et d'un tapis roulant.

Quant à la « ressemblance frappante » entre certains des articles et les sommes réclamées, le Groupe a noté que votre inventaire reprenait une liste fournie à des fins d'assurance aux ressources humaines de la FNUOD au moment de votre réinstallation à Damas en 2011. Le Groupe du contrôle hiérarchique a bien relevé que certains des articles, descriptions et valeurs déclarés dans les trois demandes étaient très similaires, voire parfois identiques, mais il estime que le Comité aurait dû prendre en considération le fait que votre

demande reposait sur votre liste d'inventaire de 2011 ; sa ressemblance avec les deux autres ne compromet donc pas sa crédibilité.

Étant donné ces constats, le Groupe a considéré que votre demande d'indemnisation pour perte d'effets personnels, hormis la montre et l'iPad, aurait dû donner lieu à une évaluation. Si tel avait été le cas, le Comité aurait dû évaluer les articles demandés à 5 390 dollars [note de bas de page omise]. Le Groupe du contrôle hiérarchique a donc recommandé que la perte de vos effets personnels vous soit dédommagée à hauteur de 5 390 dollars des États-Unis.

Rappel de la procédure

17. Le 9 septembre 2016, le requérant a introduit sa requête.
18. L'affaire a été inscrite au rôle du Tribunal du contentieux administratif de Nairobi et confiée à la juge Klonowiecka-Milart.
19. Le 18 octobre 2016, ayant pris connaissance de la réponse du Secrétaire général adjoint à la gestion, dans laquelle celui-ci faisait siennes les recommandations du Groupe du contrôle hiérarchique, le requérant a produit de nouvelles pièces.
20. Le 21 octobre 2016, le défendeur a déposé sa réponse.
21. Par l'ordonnance n° 465 (NBI/2016) du 26 octobre 2016, la juge Klonowiecka-Milart a invité les parties à faire part de leurs vues, si elles le souhaitaient, sur le renvoi au Tribunal du contentieux administratif de New York de l'affaire, celle-ci faisant partie des 10 affaires que le Tribunal du contentieux avait décidé, en séance plénière en mai 2016, de renvoyer de Nairobi à New York afin d'équilibrer la charge de travail. Aucune des parties ne semble s'y être opposée.
22. Par l'ordonnance n° 475 (NBI/2016) du 7 novembre 2016, la juge Klonowiecka-Milart a ordonné le renvoi avec effet immédiat de l'affaire. Celle-ci a ensuite été confiée au juge soussigné.
23. Le 26 janvier 2017, le requérant a présenté une pièce faisant valoir de nouveaux moyens et fournissant des « informations supplémentaires pertinentes qui avaient mal été versées au portail de dépôt électronique du Tribunal le 21 novembre 2016 ».
24. Par l'ordonnance n° 115 (NY/2017) du 14 juin 2017, le Tribunal a convoqué les parties à une conférence de mise en état le 21 juin 2017 en vue d'examiner la suite de la procédure.
25. Le 21 juin 2017, le requérant a pris part à la conférence par Skype depuis l'Irlande, où il était en congé, tandis que M. Dietrich, représentant le défendeur, a comparu en personne devant le Tribunal à New York. Le requérant a fait référence à une autre affaire pendante qu'il avait portée devant le Tribunal (affaire n° UNDT/NY/2016/057, ouverte en juin 2016), dans laquelle il avait signalé certains éléments pertinents en l'espèce. Il a expliqué qu'il n'en faisait état que pour montrer que l'absence de réponse en temps voulu, d'application adéquate des politiques et de prise en compte de bonne foi des préoccupations des fonctionnaires étaient récurrente chez le défendeur. Le Tribunal a expliqué que le requérant ne saurait introduire plusieurs demandes contestant la même décision administrative sans porter atteinte au principe de litispendance, qui interdit les procédures parallèles entre les mêmes parties portant sur le même objet sur la même base. Les parties sont convenues du fait que, depuis la décision du Comité de l'Organisation des Nations Unies pour les demandes d'indemnisation, la situation avait évolué, étant donné l'aboutissement du

contrôle hiérarchique et l'offre de règlement du Secrétaire général adjoint à la gestion. Les deux parties ont confirmé que l'affaire n° UNDT/NY/2016/057, en instance devant un autre juge du Tribunal du contentieux administratif, ne visait pas le même objet ; le défendeur a confirmé qu'il n'y avait pas litispendance et que le Tribunal avait donc compétence pour connaître de l'affaire. Le Tribunal a noté qu'attendu les circonstances particulières de l'espèce, notamment la nature des prétentions du requérant, le montant réclamé et les louables tentatives faites par les parties pour régler informellement leur différend, il paraîtrait judicieux de régler celui-ci à l'amiable, et a proposé plusieurs possibilités en ce sens.

26. Par l'ordonnance n° 119 (NY/2017) du 21 juin 2017, le Tribunal a ordonné aux parties de déposer, au plus tard le 7 et le 14 juillet, respectivement, une réponse concernant tout règlement amiable intervenu.

27. Par une écriture déposée le 7 juillet 2017 en réponse à l'ordonnance n° 119 (NY/2017), le défendeur a informé le Tribunal qu'il n'y avait selon lui aucune chance de parvenir à un règlement amiable.

28. Le 13 juillet 2017, le requérant a déposé sa réponse à l'ordonnance susmentionnée, par laquelle il confirmait l'échec des tentatives de règlement à l'amiable. Il invitait en outre le Tribunal à trancher la demande sur le fond et sur la foi des pièces versés au dossier.

29. Par l'ordonnance n° 131 (NY/2017) en date du 13 juillet 2017, le Tribunal a invité le défendeur à répliquer s'il le souhaitait à la réponse déposée le jour-même par le requérant.

30. Le 24 juillet 2017, le défendeur a déposé sa réplique conformément à l'ordonnance n° 131 (NY/2017).

31. Le 25 juillet 2017, le requérant a présenté ses observations concernant la réplique déposée par le requérant le 24 juillet 2017.

32. Alors que, par souci d'équité à l'égard de toutes les parties, le Tribunal du contentieux administratif examine en général les affaires dans l'ordre dans lequel elles ont été présentées, il a cette fois estimé que la nature des prétentions, le montant en jeu et l'état d'avancement de l'affaire, entre autres circonstances particulières, autorisaient en l'espèce à accélérer la procédure. Il a donc informé les parties, par l'ordonnance n° 141 (NY/2017) du 25 juillet 2017, qu'il rendrait son jugement sur la foi des pièces dont il était saisi.

Moyens invoqués par le requérant

33. Les principaux moyens du requérant peuvent se résumer comme suit :

a. Le Comité pour les demandes d'indemnisation n'a pas correctement appliqué les dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel ni celles des instructions administratives applicables, en particulier l'instruction [ST/AI/149/Rev.4](#). Il a ce faisant contrevenu aux droits du requérant et a manqué au devoir d'équité, de transparence et de justice à l'égard des membres du personnel ;

b. L'Administration et, en son sein, le Comité, n'ont pas agi en temps voulu ; le retard excessif de leurs décisions, qui a nui aux droits du requérant, a été

source d'angoisse et de stress pour lui. Cela témoigne d'un manque de bonne foi à son égard ;

c. La demande d'indemnisation du requérant, qui était authentique et légitime, est étayée par des éléments de preuve. La recommandation du Comité tendant à la rejeter, qui était dénuée de fondement, était une mesure punitive au sens du paragraphe 155 du jugement *Haroun* (UNDT/2016/058). Les observations y formulées étaient blessantes, insultantes, fausses et préjudiciables à la réputation du requérant ;

d. Le requérant n'a pas fait preuve de « négligence », selon le terme utilisé par le Comité ou le Groupe de contrôle hiérarchique – ce qui laisserait entendre que son comportement au moment des faits n'était pas celui d'une personne raisonnablement prudente dans des circonstances analogues – et une telle appréciation est sans fondement matériel. Le requérant est fort d'une longue expérience sur le terrain et compte près de 33 ans d'ancienneté au service des opérations de maintien de la paix ; en l'occurrence, toute personne raisonnable et expérimentée, dans ce domaine ou non, conclurait qu'il a fait preuve d'une extraordinaire diligence envers l'Organisation et le personnel de la FNUOD (y compris les membres des contingents) et dans l'exécution de sa tâche. Il a au contraire fait preuve d'un comportement professionnel allant au-delà de ce que toute personne raisonnablement prudente aurait fait dans des circonstances similaires, en dépit du danger que représentaient les roquettes survolant le camp et les obus de mortier et les balles réelles tirés non loin du camp ;

e. En estimant que le requérant avait fait preuve de négligence, le Comité était manifestement déraisonnable ; cette opinion irrationnelle, fallacieuse, dépourvue de logique et fondée sur des conclusions sans preuves dépassait clairement et indéniablement la mesure du raisonnable.

Moyens invoqués par le défendeur

34. Les principaux arguments du défendeur peuvent se résumer comme suit :

a. La demande d'indemnisation du requérant a été rejetée, d'une part, en raison des exceptions prévues aux sections 4 (négligence) et 8 (objets non raisonnablement et quotidiennement nécessaires) de l'instruction administrative [ST/AI/149/Rev.4](#) et, d'autre part, parce que le Comité considérait que la demande n'était pas crédible. Aux termes de cette instruction, il n'est pas versé d'indemnité en cas de perte ou de détérioration due à la négligence ou à une faute de l'intéressé (sect. 4 a)), ni pour les articles dont, de l'avis du Secrétaire général, on ne peut considérer que le fonctionnaire avait raisonnablement et quotidiennement besoin dans les conditions existant au lieu d'affectation (sect. 8) ;

b. Il était raisonnable de refuser d'indemniser le requérant pour la perte de son iPad et de sa montre. Sachant que la perte a eu lieu lors de la réinstallation prévue, qui, le matin du 15 septembre 2014, s'est muée en évacuation d'urgence, et que, dans un courriel du 4 septembre 2015, le requérant a déclaré que les membres de son équipe n'avaient eu que le temps de réunir, parmi leurs effets personnels, le « sac d'urgence » contenant entre autres les passeports et l'argent, le Comité a raisonnablement conclu que le requérant avait fait preuve de négligence en omettant d'y placer des articles portables de valeur tels qu'un iPad (d'une valeur de 1 000 dollars) et une montre (d'une valeur de 2 000 dollars) ;

c. Le Secrétaire général a en revanche estimé que la Contrôleuse ne saurait raisonnablement se prévaloir de la section 8 (objets non raisonnablement et quotidiennement nécessaires) ni invoquer la similitude des articles visés dans les demandes du requérant et de deux autres fonctionnaires pour rejeter la demande du requérant. Il ressort au contraire du contrôle hiérarchique demandé par le requérant que sa demande ne concernait que des articles dont on pouvait considérer que le fonctionnaire avait raisonnablement et quotidiennement besoin au camp Faouar, à savoir des vêtements, des articles de cuisine et autres appareils ménagers, un téléviseur, une chaîne stéréo et les accessoires y relatifs, et un tapis roulant, articles qui figuraient tous dans une liste d'inventaire présentée par le requérant à son entrée en fonctions à la FNUOD, en 2011. Par conséquent, la négligence du requérant ne justifiait pas un rejet complet de sa demande. Il convient d'indemniser le requérant à hauteur de 5 390 dollars, soit la valeur comptable des objets perdus à l'exclusion de l'iPad et de la montre ;

d. Il n'y a eu ni retard excessif ni manquement à la bonne foi ou à l'équité. Aucun délai précis n'est fixé pour le traitement des demandes pour perte d'effets personnels. Le comité d'examen des réclamations de la FNUOD a examiné la demande du requérant peu après l'avoir reçue. N'étant pas habilité à octroyer des indemnités d'un tel montant, il a toutefois dû renvoyer la demande au Comité pour les demandes d'indemnisation, d'où un retard d'environ sept mois. Une fois que celui-ci a reçu la demande, il a constaté qu'elle était incomplète et que le requérant devait fournir des informations supplémentaires. Lorsque le Secrétaire du Comité a enfin reçu ces informations, la demande du requérant a été soumise au Comité à la première occasion. Si tant est qu'il y ait eu un retard dans la transmission de la demande du requérant au Comité le requérant a quant à lui tardé à fournir les informations nécessaires à l'examen de sa demande, ce dont il est responsable. En outre, le requérant n'a pas apporté la preuve du préjudice subi en raison du retard ou de toute autre acte de l'Administration (arrêt *Marcussen* (2016-UNAT-682)).

Examen

35. D'une manière générale, le Tribunal n'a qu'une compétence limitée en matière de contrôle juridictionnel, et il ne lui appartient pas de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général. Au paragraphe 30 de l'arrêt *Toure* (2016-UNAT-660), entre autres, le Tribunal d'appel a défini ledit contrôle comme suit (voir également les arrêts *Sanwidi* (2010-UNAT-084), *Jibara* (2013-UNAT-326), *Balan* (2014-UNAT-462), *Said* (2015-UNAT-500), *Munir* (2015-UNAT-522), *Jaffa* (2015-UNAT-545), *Ogorodnikov* (2015-UNAT-549), *Awe* (2016-UNAT-667), *Wilson* (2016-UNAT-676)) :

... Pour apprécier si l'Administration a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, le Tribunal doit rechercher si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. Le Tribunal peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou fallacieuse. Toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par l'Administration parmi les différentes possibilités qui s'offrent à elle. Sa fonction n'est pas de substituer sa propre décision à celle de l'Administration [note de bas de page omise]. Dans le cadre de ce contrôle, il lui faut déterminer si la décision était entachée de partialité ou de mauvaise foi, c'est-à-dire si son

objectif était indu. Une décision dont l'objectif est indu est un abus d'autorité. Il s'ensuit que lorsqu'un requérant conteste une décision discrétionnaire, il conteste aussi nécessairement le bien-fondé des motifs qui la sous-tendent. [...]

36. La disposition 6.5 du Règlement du personnel, qui concerne l'indemnisation en cas de perte ou de détérioration d'effets personnels imputables au service, est libellée comme suit :

Tout fonctionnaire a droit, dans les limites et conditions fixées par le Secrétaire général, à une indemnisation raisonnable en cas de perte ou de détérioration de ses effets personnels dont il est établi qu'elle est directement imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation.

37. L'instruction administrative [ST/AI/149/Rev.4](#) précise le règlement concernant l'indemnisation des fonctionnaires pour perte ou détérioration d'effets personnels imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation. À cet égard, la section 4, invoquée par le Comité à l'appui de sa décision, dispose qu'« il n'est pas versé d'indemnité en cas de perte ou de détérioration a) Due à la négligence [...] de l'intéressé [...] ». La section 8 dispose en outre qu'il n'est pas versé d'indemnité pour la perte ou la détérioration d'articles dont, de l'avis du Secrétaire général, on ne peut considérer que le fonctionnaire avait raisonnablement et quotidiennement besoin dans les conditions existant au lieu d'affectation.

38. Le Tribunal note qu'à l'issue du contrôle hiérarchique, le 17 octobre 2017, le Secrétaire général adjoint à la gestion (ou, selon le défendeur, le Secrétaire général) a fait siennes les conclusions du Groupe du contrôle hiérarchique, selon lesquelles la Contrôleuse ne saurait sans iniquité considérer, en invoquant la section 8 de l'instruction [ST/AI/149/Rev.4](#), que le fonctionnaire n'avait pas raisonnablement et quotidiennement besoin d'un iPad et d'une montre dans les conditions existant au lieu d'affectation. Dans les écritures soumises au Tribunal du contentieux administratif, le défendeur ne revient pas sur les conclusions du Secrétaire général adjoint à la gestion et du Groupe du contrôle hiérarchique et les reprend au contraire à son compte en les attribuant au Secrétaire général. Le Tribunal estime que le défendeur admet, en accord avec le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Groupe du contrôle hiérarchique, que la section 8 n'est pas applicable en l'espèce.

39. Par conséquent, il reste seulement à déterminer si l'Administration a eu raison de refuser au titre de l'instruction administrative [ST/AI/149/Rev.4](#) d'indemniser le requérant pour la perte de son iPad et de sa montre lors de l'abandon d'urgence du camp Faouar (Syrie), au motif qu'il aurait fait preuve de négligence en omettant de les ranger dans son sac d'urgence. Le Tribunal note que la valeur pécuniaire totale des deux articles peut être estimée à 2 100 dollars, soit la différence entre l'indemnité réclamée par le requérant (7 490 dollars) et celle que le défendeur est disposé à verser pour la perte des autres articles (5 390 dollars). Pour apprécier le bien-fondé d'un refus de dédommager le requérant, le Tribunal peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération, et aussi si la décision est absurde ou fallacieuse. Il doit rechercher si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée.

40. Le Tribunal note que le mot « négligence » peut se définir comme suit (voir Jonathan Law et Elizabeth A. Martin, *A Dictionary of Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 365) :

[...]. Imprudence assimilable à la violation coupable d'une obligation : le fait de ne pas faire ou reconnaître ce que la personne raisonnable (c'est-à-dire le bon citoyen moyen) ferait ou reconnaîtrait, ou au contraire de faire ce que la personne raisonnable n'aurait pas fait. Lorsqu'il s'agit de la négligence professionnelle, il est attendu d'une personne douée d'une compétence spécifique, qu'elle fasse preuve de la compétence moyenne de ses confrères. [...]

41. La négligence peut aussi se définir comme « un manquement à la diligence dont aurait fait preuve une personne raisonnablement prudente dans une situation analogue » (voir *Black's Law Dictionary*, 2016) ; ses éléments constitutifs sont généralement l'existence d'une obligation de diligence, d'un manquement à cette obligation, d'un lien de cause à effet et d'un préjudice.

42. À quelle obligation ou quel devoir le fonctionnaire est-il donc tenu pour ce qui est de la préparation d'un sac en cas d'urgence? La fonction de ce sac est exposée dans la diapositive 10 du cours de formation sur la sûreté et la sécurité du personnel de l'ONU (« Lesson 3.6 Safety and Security for UN Personnel »), proposé en 2017 dans le cadre du système de gestion de la sécurité des Nations Unies, dans laquelle il était donné aux casques bleus des indications sur les mesures à prendre « pour parer à tout danger, menace ou blessure » en cas de déploiement dans une zone dangereuse où leur vie pouvait être menacée. Le sac doit contenir le nécessaire à la survie en cas d'évacuation. Il est plus précisément indiqué dans ce cours que le sac préparé par le fonctionnaire en cas d'évacuation d'urgence doit avoir une capacité comprise entre 30 et 50 litres et peser au maximum 15 kg. L'attention du fonctionnaire est appelée sur l'importance des objets ci-après, auxquels il convient d'accorder la priorité ; il est également conseillé au personnel de « s'assurer de laisser suffisamment de place dans le sac pour ces articles avant d'y introduire tout autre objet de moindre importance dans le cadre d'une évacuation ». Les articles en question sont les suivants : « [d]ocuments et argent liquide » ; « vêtements chauds, sous-vêtements et chaussettes de rechange, couvre-chef, écharpe, etc. » ; « équipement pour temps chaud » ; « canif » ; « bloc-notes et stylo » ; « sac de couchage » ; « vitamines en comprimés » ; « serviette et articles de toilette » ; « oreiller (si disponible) » ; « lunettes de soleil » ; « appareil photo » ; « eau » ; « rations et autres produits alimentaires » ; « trousse de premier secours et paquet de pansements » ; « lampe-torche et piles de rechange » ; et « insectifuge ».

43. Il n'est pas question dans la liste d'iPad, de montre ni d'aucun autre article analogue, et il n'est pas non plus indiqué qu'il convienne de ranger de tels articles dans le sac en même temps que les articles prioritaires lorsqu'une urgence est prévue. Si l'on en croit les indications données dans le cadre du système de gestion de la sécurité des Nations Unies, le fonctionnaire n'est donc pas tenu d'emporter un iPad ou une montre dans son sac d'urgence, et il semblerait même que selon les circonstances, le contraire puisse lui être reproché comme une négligence. Le Tribunal note qu'il n'y a aucune raison de croire que les indications ainsi données en 2017 aient changé depuis 2014, lorsque le requérant a été évacué d'urgence du camp Faouar. En tout état de cause, il serait déraisonnable et irrationnel d'attendre du fonctionnaire qu'il emporte dans une situation d'urgence des objets qui ne sont pas essentiels à sa survie en cas d'évacuation.

44. En ce qui concerne le rappel des faits, le Tribunal relève qu'aucune des parties ne conteste les éléments suivants:

a. Le 15 septembre 2014, il a fallu en raison de conditions de plus en plus dangereuses évacuer d'urgence tout le personnel du camp Faouar, étant donné que « des roquettes survolaient le camp et [que] l'on tirait non loin de là des obus de mortier et des balles réelles », même si un plan de réinstallation provisoire avait été activé le 12 septembre 2014 ;

b. Le requérant, qui était chef d'équipe, devait en priorité organiser le transport du personnel, des biens et du matériel de l'Organisation en vue de la réinstallation, qui, en raison de la dégradation des conditions de sécurité, est devenue une évacuation d'urgence plusieurs jours avant la date prévue ;

c. Le requérant a été parmi les derniers à quitter le camp Faouar avant que celui-ci ne soit officiellement remis aux autorités syriennes.

d. Lors de l'évacuation, le requérant a emporté son sac d'urgence qui contenait entre autres son passeport et de l'argent liquide.

e. Les articles visés dans la demande figuraient dans l'inventaire détaillé communiqué en 2011 par le requérant à des fins d'assurance, au prix stipulé, de ses appareils ménagers et de ses effets personnels.

45. Le Tribunal note en outre que le défendeur reproche au requérant d'avoir été négligent, non parce qu'il aurait omis de regagner son habitation pour y prendre l'iPad et la montre avant de quitter le camp, mais parce qu'il aurait dû, étant donné les circonstances, les ranger dans son sac d'urgence, sans doute au cours de la période de réinstallation prévue et avant l'évacuation d'urgence survenue de manière imprévue le 15 septembre 2014.

46. Compte tenu des principes généraux régissant les limites du contrôle juridictionnel et la définition de la « négligence », le Tribunal estime que l'Administration, lorsqu'elle a examiné si le requérant a fait preuve de négligence au sens de la section 4 de l'instruction administrative [ST/AI/149/Rev.4](#) en omettant d'emporter dans son sac d'urgence l'iPad et la montre au moment de l'évacuation, n'a pas pris en considération les « éléments utiles » suivants :

a. La fonction du sac d'urgence et les indications données pour sa préparation, le but étant de protéger la vie et la sécurité du fonctionnaire dans des conditions hostiles et imprévisibles. Ainsi, il faut que ce sac soit léger (au maximum 15 kg) et qu'il ne contienne que le strict nécessaire pour la santé et la survie du fonctionnaire. Rien n'autorise à dire que l'iPad et la montre aient pu, au moment de l'évacuation du camp Faouar, être d'une quelconque utilité au requérant et que celui-ci ait donc manqué à la diligence voulue à cet égard ;

b. Les conditions extrêmes et dangereuses qui régnaient au camp Faouar au moment des faits et qui, le 15 septembre 2014, ont conduit à l'évacuation d'urgence : quoiqu'une réinstallation ait été en cours depuis le 12 septembre, et même à supposer qu'il y avait assez de place dans le sac d'urgence pour y conserver l'iPad et la montre, rien n'indique que le requérant ait pu prédire l'aggravation soudaine de la situation ;

c. L'importante tâche assignée au requérant qui, en tant que chef d'équipe, était chargé de récupérer pendant la réinstallation le matériel de valeur de l'ONU, estimé à plus de 200 millions de dollars: il semble raisonnable de penser que, plutôt que de se soucier de ses effets personnels, le requérant ait eu à cœur, d'une part, d'assurer sa sécurité personnelle et celle des autres et, d'autre part,

de récupérer le matériel de valeur de l'Organisation, comme il en avait la responsabilité. Cet argument a d'autant plus de poids que le requérant était l'un des derniers membres du personnel de l'Organisation à quitter le camp Faouar, ce qui indique qu'il n'a guère eu le temps d'aller chercher son iPad et sa montre dans son conteneur pour les ranger dans son sac ;

47. Si l'on avait exigé du requérant qu'il range sa montre et son iPad dans son sac, cela aurait non seulement directement contredit les indications données dans le cadre du système de gestion de la sécurité, mais cela serait en outre revenu à considérer, de manière absurde ou fallacieuse, qu'au lieu de se soucier de protéger le personnel et le matériel de valeur de l'ONU dans des conditions de sécurité de plus en plus précaires, le requérant devait s'atteler à retrouver des effets personnels d'une valeur monétaire relativement infime de 2 100 dollars des États-Unis, ce qui serait insensé. Si tant est que le requérant, dans ce contexte, ait été astreint à un devoir de diligence, celui-ci aurait plutôt exigé de lui qu'il évite d'emporter son iPad et sa montre dans son sac et de tenter de récupérer ces articles chez lui au beau milieu d'une évacuation d'urgence dangereuse. C'est au contraire en agissant ainsi que le requérant aurait pu s'exposer à l'accusation de négligence.

48. Le Tribunal constate donc que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'Administration n'a pas pris en compte toutes les circonstances susmentionnées concernant la perte des biens du requérant ou n'y a pas accordé l'attention voulue. En particulier, le requérant n'était tenu ni juridiquement ni rationnellement ni pour aucun autre motif raisonnable de ranger les articles concernés dans son sac ; par conséquent, toutes circonstances considérées, on ne saurait estimer qu'il a fait preuve de négligence.

Conclusions

Indemnisation

49. Comme signalé ci-dessus, la disposition 6.5 du Règlement du personnel ouvre droit, pour tout fonctionnaire, à « une indemnisation raisonnable en cas de perte ou de détérioration de ses effets personnels dont il est établi qu'elle est directement imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation ». Cette disposition est mise en œuvre par l'instruction [ST/AI/149/Rev.4](#), qui définit les procédures, les conditions et les exceptions concernant l'indemnisation. En l'espèce, la situation a évolué après que le requérant a fait appel de la décision du Comité et de la Contrôleuse portant rejet de sa demande, dans la mesure où le Secrétaire général adjoint à la gestion, en acceptant les recommandations du Groupe de contrôle hiérarchique, a en partie annulé ladite décision. Le défendeur n'oppose à la requête qu'une seule objection, qui est partant la seule question soumise à l'appréciation du Tribunal, à savoir celle de l'éventuelle négligence dont aurait fait preuve le requérant en ne rangeant pas les articles dans son sac d'urgence. Le Tribunal a conclu qu'il ne saurait lui être reproché de négligence, et qu'il était donc déraisonnable de rejeter sa demande. Le requérant peut donc prétendre à être indemnisé de la perte de son bien.

Valeur monétaire de l'iPad et de la montre

50. Le montant en litige, correspondant à la valeur de l'iPad et de la montre, est de 2 100 dollars, étant donné que le défendeur a consenti à verser au requérant 5 390 dollars pour le reste des articles perdus au camp Faouar. Le défendeur ne conteste pas cette évaluation. Au contraire, il rappelle dans sa réponse que le Comité

avait évalué l'iPad à 1 000 dollars et la montre à 2 000 dollars ; ces valeurs coïncident avec celles qui sont indiquées par le requérant dans l'inventaire détaillé aux fins de l'assurance. Le requérant a fait savoir qu'il était disposé à accepter à titre de règlement la moindre somme de 2 100 dollars, et non celle qui correspond à la valeur totale d'origine des deux articles, qui était de 3 000 dollars.

51. Le Tribunal, constatant que le défendeur a admis qu'une somme de 2 100 dollars constituait une indemnité raisonnable pour l'iPad et la montre, estime en conséquence qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir l'examen de cette prétention.

Un mois de traitement de base net à titre de réparation du préjudice financier

52. Le requérant réclame un mois de traitement de base net en raison du préjudice financier « causé par l'inaction de l'Administration et le fait qu'elle n'a pas traité la demande en temps voulu », et soutient à l'appui de cette prétention que les retards et le manquement à la bonne foi auraient été pour lui une source d'angoisse, de détresse psychologique et de stress. Le requérant n'a pas montré comment le préjudice financier qu'il aurait subi s'était manifesté et, à défaut d'une telle preuve, le Tribunal n'a d'autre choix que de rejeter cette demande d'indemnisation (voir par exemple *Krioutchkov* (2017-UNAT-712) et *Tsoneva* (2017-UNAT-713)).

Excuses écrites du Comité pour les demandes d'indemnisation

53. Le requérant est particulièrement blessé par les observations et insinuations malveillantes faites par le Comité dans le mémorandum interne du 8 juin 2016, qui portait sur les demandes de trois requérants en même temps. Il considère que les conclusions du Comité, qui sont dépourvues de fondement, sont une atteinte à son intégrité et à sa personne. Il demande que le Comité lui exprime ses regrets et s'excuse par écrit de la nature blessante et insultante de ses remarques, et que les recommandations le concernant formulées dans le mémorandum du 8 juin 2016 soient retirées sans conditions.

54. Le Tribunal s'étonne effectivement que le Comité ait réuni trois demandes de fonctionnaires différents dans un seul mémorandum interne, assorti d'ailleurs d'observations que l'on pourrait qualifier de diffamatoires, mais sur lesquelles il ne se prononcera pas. Il constate en revanche que le Groupe du contrôle hiérarchique, en particulier dans sa lettre au Secrétaire général adjoint à la gestion, a blanchi le requérant de tout soupçon concernant la ressemblance et la similitude soi-disant frappantes entre les descriptions et les prix des articles réclamés par différents fonctionnaires. Le Tribunal a également conclu que le requérant n'a pas fait preuve de négligence, toutes circonstances considérées, en omettant de ranger les articles dans son sac d'urgence.

55. Le type de mesure que le Tribunal peut accorder est limité ; le Tribunal comprend que le requérant veuille obtenir des excuses, mais constate que cette mesure n'est pas prévue dans son Statut et qu'il ne serait pas juridiquement fondé à la lui octroyer. Néanmoins, compte tenu de la lettre susmentionnée du Secrétaire général adjoint à la gestion et des conclusions du présent jugement, le Tribunal estime que le présent jugement a suffisamment donné raison au requérant (voir *Requérant* (UNDT/2010/148), confirmé en appel par l'arrêt *Requérant* (2011-UNAT-143)). La demande d'excuses écrites est donc rejetée.

Dispositif

56. Par ces motifs, le Tribunal :

a. Ordonne qu'il soit versé au demandeur la somme de 2 100 dollars à titre d'indemnisation de la perte de son iPad et de sa montre, en plus des 5 390 dollars que le défendeur s'est déjà engagé à verser pour la perte des effets personnels du requérant lors de l'évacuation d'urgence du camp Faouar le 15 septembre 2017 ;

b. Dit que le montant total de 7 490 dollars est à verser dans les 60 jours à compter de la date à laquelle le jugement deviendra exécutoire, les intérêts courant pendant ce délai au taux préférentiel américain en vigueur. En cas de non-paiement dans le délai de 60 jours susvisé, le taux préférentiel américain sera majoré de 5 % jusqu'à la date du paiement.

(Signé)

M^{me} Ebrahim-Carstens, juge
Ainsi jugé le 28 septembre 2017

Enregistré au greffe le 28 septembre 2017

(Signé)

Morten Albert Michelsen, greffier responsable, New York