

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
DES NATIONS UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2019/067

Jugement n° UNDT/2020/001

Date : 7 janvier 2020

Français

Original : anglais

Devant : M^{me} Joelle Adda

Greffe : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

KENNES

c.

SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITE

Conseil du requérant :

Mohamed Abdou, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Matthias Schuster, Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Susan Maddox, Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le requérant, ancien membre du personnel de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (« MONUSCO »), conteste les décisions de l'administration de a) « s'abstenir de formuler une conclusion au sujet des accusations de faute disciplinaire portées contre [lui] » ; b) « refuser de mener à bien la procédure disciplinaire » ; et c) « verser une note dans [son] dossier administratif » à la suite de sa démission de l'Organisation. La requête a été initialement déposée au greffe du Tribunal du contentieux administratif de Nairobi le 19 décembre 2017.
2. Le 19 juillet 2019, l'affaire a été transférée au greffe de New York, et le 21 novembre 2019, elle a été réattribuée à la juge soussignée.
3. Pour les raisons exposées ci-dessous, le Tribunal conclut que la requête n'est pas recevable.

Rappel des faits

4. Le 17 avril 2017, le requérant a reçu officiellement communication d'allégations de faute portées contre lui, auxquelles il a eu la possibilité de répondre. Il a également été informé de son droit de demander l'aide de conseils.
5. Le 12 mai 2017, le candidat a reçu un courriel par lequel il était informé de sa sélection à un poste à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (« MINUSMA ») et prié de confirmer s'il était toujours intéressé par ce poste et s'il était prêt à l'occuper. En réponse, le requérant a confirmé qu'il était toujours intéressé par le poste à pourvoir mais ajouté que, s'agissant de sa disponibilité, il pourrait être libéré de son poste actuel après l'achèvement d'une enquête administrative à son encontre.
6. Le 15 mai 2017, le requérant a notifié à la MONUSCO son intention de démissionner. Il précisait : « Je me réserve le droit de répondre dûment à toutes les allégations qui ont été portées contre moi dans le cadre de l'enquête disciplinaire et je

tiens à souligner que ma démission n'est d'aucune manière liée au déroulement de cette enquête ».

7. Le 7 juin 2017, le requérant a présenté ses observations sur les allégations officielles de faute portées contre lui.

8. Le 1^{er} juillet 2017, le requérant a démissionné de l'Organisation.

9. En juillet 2017, après avoir démissionné, le requérant a été informé de sa sélection à un poste à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (« MINUSCA ») et a confirmé qu'il était intéressé par ce poste et disponible.

10. Le 28 juillet 2017, l'Administration a adressé au requérant un courriel par lequel elle lui demandait de préciser son intention, car il confirmait son intérêt et sa disponibilité pour des postes à la MINUSMA et à la MINUSCA, respectivement, alors qu'il avait démissionné avec effet au 1^{er} juillet 2017.

11. Le 31 juillet 2017, le requérant a expliqué sa situation dans un courriel, indiquant : « Je me suis rendu compte que je courais le risque d'être renvoyé de l'Organisation des Nations Unies. Au lieu de subir ce déshonneur, et aussi pour éviter de me retrouver soudainement sans travail avec une famille à ma charge, j'ai décidé de démissionner et j'ai commencé un autre travail ». Il ajoutait qu'il était toujours intéressé par le poste à la MINUSCA, mais qu'étant donné la situation dans laquelle il se trouvait, il demandait l'avis de l'Administration.

12. En réponse, l'Administration a fait savoir au requérant par courriel le 2 août 2017 qu'il pouvait retirer sa démission, auquel cas il serait immédiatement mis en congé administratif à plein traitement en attendant l'achèvement de la procédure disciplinaire. Il avait également la possibilité de maintenir sa démission, auquel cas une note serait versée à son dossier, indiquant que la Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines devrait être informée de son retour éventuel au sein de l'Organisation. L'Administration l'informait que, dans ce cas, la procédure disciplinaire à son encontre reprendrait.

13. Le 5 août 2017, le requérant a répondu qu'il choisissait de maintenir sa démission car il ne pouvait pas prendre le risque d'être renvoyé. Il ajoutait qu'il continuerait à contester les allégations portées contre lui jusqu'à ce que son innocence soit établie.

14. Le 3 octobre 2017, le chef de la Section du droit administratif a informé le requérant que la note ci-après serait versée à son dossier administratif et qu'il était prié de fournir ses observations conformément à l'instruction ST/AI/292 (*Filing of adverse material in personnel records*) (« Classement des éléments défavorables dans les dossiers du personnel ») :

[Le requérant] a démissionné de l'Organisation avec effet au 1^{er} juillet 2017. À cette date, une affaire le concernant n'avait pas été réglée.

Veillez contacter la Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines, au siège, si [le requérant] devait être employé à l'avenir en tant que membre du personnel d'un organisme appliquant le régime commun des Nations Unies.

15. Le 26 octobre 2017, le requérant a présenté ses observations. Il indiquait qu'il s'opposait à ce que la note soit versée à son dossier. Il affirmait qu'il coopérait pleinement avec l'Administration et que la seule raison pour laquelle cette question n'est toujours pas réglée tenait à l'inaction du Bureau des ressources humaines.

16. Le 3 novembre 2017, le requérant a déposé une demande de contrôle hiérarchique.

17. Le 27 novembre 2017, le requérant a reçu notification de la décision de contrôle hiérarchique. Sa requête était jugée irrecevable aux motifs qu'il ne pouvait prétendre à l'achèvement d'une procédure disciplinaire et qu'il n'avait fait état d'aucun vice de forme ni d'aucune considération illégitime eu égard à la décision de verser une note à son dossier administratif.

Examen

18. Le Tribunal note qu'il est compétent pour soulever de sa propre initiative une question de recevabilité, qu'elle ait été soulevée ou non par les parties (voir, par exemple, *O'Neill* 2011-UNAT-182, paragraphe 31).

19. Dans la présente affaire, le requérant conteste essentiellement deux décisions : celle, implicite, de ne pas mener à terme la procédure disciplinaire engagée contre lui et celle de verser une note à son dossier administratif. Il fait valoir dans sa requête que les deux décisions ont été prises et lui ont été notifiées le 3 octobre 2017, lorsqu'il a été informé que la note serait versée à son dossier administratif.

20. Toutefois, comme indiqué ci-dessous, la chronologie des faits conduit à se demander si le requérant a présenté sa demande de contrôle hiérarchique en temps utile. Le Tribunal relève qu'après que le requérant a démissionné le 1^{er} juillet 2017, l'Administration l'a informé par courriel le 2 août 2017 que s'il retirait sa démission, il serait immédiatement mis en congé administratif à plein traitement en attendant l'achèvement de la procédure disciplinaire, et que s'il maintenait sa démission, une note serait versée à son dossier. Le requérant affirme que c'est à la réception de ce courriel qu'il a pris connaissance de la décision de l'Administration de ne pas mener à terme la procédure disciplinaire engagée contre lui (voir le paragraphe 19 des observations du requérant du 19 février 2018). Il fait cependant valoir que cette décision implicite n'est devenue définitive que le 3 octobre 2017. Il a présenté une demande de contrôle hiérarchique le 3 novembre 2017.

Le requérant a-t-il présenté la demande de contrôle hiérarchique en temps utile ?

21. En application du paragraphe 2 c) de la disposition 11 du Règlement du personnel, le délai prévu pour présenter une demande de contrôle hiérarchique est de 60 jours à compter de la date à laquelle la décision contestée a été notifiée. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal, toute requête est recevable si le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis.

22. Au paragraphe 31 de l'arrêt *Chahrour* (2014-UNAT-406), le Tribunal d'appel a statué que pour déterminer avant quelle date un fonctionnaire doit demander le réexamen d'une décision implicite, le Tribunal du contentieux administratif devait

établir la date à laquelle « le fonctionnaire avait connaissance ou aurait raisonnablement dû avoir connaissance de la décision implicite ».

23. Le Tribunal constate qu'en l'espèce, l'Organisation a clairement indiqué, par le courriel du 2 août 2017, qu'elle ne poursuivrait pas la procédure disciplinaire à l'encontre du requérant s'il maintenait sa démission et qu'elle reprendrait et achèverait cette procédure s'il redevenait membre du personnel. Comme indiqué ci-dessus, le requérant reconnaît également que, sur la base du courriel du 2 août 2017, il pouvait raisonnablement supposer que la décision implicite en cause avait été prise. Lorsque le requérant a répondu le 5 août 2017 qu'il maintiendrait sa démission, il savait ou aurait raisonnablement dû savoir que l'Administration avait décidé de ne pas mener la procédure disciplinaire à son terme et de verser une note à son dossier administratif, comme indiqué dans le courriel du 2 août 2017.

24. En conséquence, le requérant aurait dû présenter la demande de contrôle hiérarchique dans les 60 jours suivant le 5 août 2017, date à laquelle il a reçu notification des décisions en cause, mais il l'a présentée le 3 novembre 2017, soit plus de 60 jours plus tard. La requête, formée hors délai, n'est donc pas recevable.

Les décisions contestées sont-elles des décisions administratives susceptibles d'un contrôle judiciaire ?

25. Le paragraphe 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif dispose que celui-ci est compétent pour connaître et juger des requêtes introduites pour :

... Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation des conditions d'emploi ou du contrat de travail. Les termes « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ;

26. Selon la jurisprudence constante du Tribunal d'appel, une décision administrative susceptible de contrôle juridictionnel se caractérise essentiellement par ses

conséquences juridiques directes pour les conditions d'emploi du fonctionnaire, et non par un « préjudice futur » (voir, par exemple, *Lee* 2014-UNAT-481).

27. Le requérant étant un ancien fonctionnaire, il a qualité pour contester, en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, toute décision administrative relative à l'emploi qu'il occupait à l'Organisation (voir *Shkurtaj* 2011-UNAT-148). Le requérant n'étant plus un membre du personnel, la question de recevabilité que doit trancher le Tribunal est de savoir si les décisions contestées ont des conséquences juridiques directes pour les conditions de l'emploi dont il était précédemment pourvu.

Décision de ne pas mener à terme la procédure disciplinaire après la démission du requérant

28. Le défendeur fait valoir que la décision contestée de ne pas mener à terme la procédure disciplinaire après la démission du requérant n'a aucune conséquence juridique directe pour les conditions de l'emploi dont celui était précédemment pourvu, car le requérant ne peut nullement prétendre à l'achèvement d'une procédure disciplinaire. Citant le paragraphe 31 de l'arrêt *Oummih* 2015-UNAT-518, le défendeur soutient qu'« aucun moyen de droit ne permet de contraindre l'Administration à prendre des mesures disciplinaires ».

29. Le Tribunal note qu'avant que le requérant ne décide de démissionner, la procédure disciplinaire engagée contre lui en était à ce point : il avait reçu officiellement communication des allégations de faute portées contre lui, eu la possibilité d'y répondre et été informé de son droit de demander l'aide de conseils. Pour achever cette procédure, il ne restait plus à l'administration que de décider s'il convenait d'imposer ou non une mesure disciplinaire ou administrative au requérant mais, avant qu'elle n'ait pu le faire, celui-ci a démissionné dans le mois qui a suivi la présentation de ses observations sur les allégations formelles portées contre lui.

30. Le Tribunal convient avec le défendeur que le requérant ne peut prétendre à l'achèvement d'une procédure disciplinaire puisque, en sa qualité d'ancien

fonctionnaire, il ne saurait faire l'objet d'une mesure disciplinaire de la part de l'Administration. Le Tribunal juge convaincant le raisonnement tenu par le Tribunal du contentieux administratif aux paragraphes 12 et 14 du jugement Requérant (UNDT/2010/069/Corr.2), en ces termes : « [t]outes les mesures disciplinaires... supposent que l'emploi subsiste » parce que les procédures disciplinaires « dépendent entièrement de la subsistance du droit contractuel d'y soumettre un membre du personnel, d'une part, et de son obligation contractuelle de les subir conformément aux instruments pertinents, d'autre part. »

31. Le requérant fait valoir que l'Administration est tenue de respecter les procédures prescrites par les règles pertinentes, en particulier le paragraphe 9 de l'instruction administrative ST/AI/371 (*Revised disciplinary measures and procedures*) (« Mesures et procédures disciplinaires révisées »), qui dispose qu'une fois qu'une procédure disciplinaire a été engagée, le Sous-secrétaire général à la gestion des ressources humaines décide soit de classer l'affaire, soit de recommander une mesure disciplinaire. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'obligation qu'a l'Administration de mener à bien une procédure disciplinaire suppose que le fonctionnaire visé conserve une relation de travail avec l'Organisation ; cette obligation n'existe donc plus à l'égard d'un ancien fonctionnaire.

32. Le requérant fait cependant valoir que la décision a pour lui des conséquences juridiques directes parce qu'elle a) influera sur son droit d'être réemployé par l'Organisation à l'avenir, b) lui impose un devoir de coopération avec l'Organisation pour une durée indéterminée, et c) se traduirait par sa mise en congé administratif immédiatement après une éventuelle réembauche. Or, toutes ces conséquences ne sont que des conséquences potentielles qui pourront se manifester à l'avenir si le requérant cherche un emploi à l'Organisation ou est sélectionné pour un poste et redevient membre du personnel. Comme en a statué le Tribunal d'appel dans l'affaire *Lee* 2014-UNAT-481, une décision administrative doit avoir des conséquences directes et non renfermer la possibilité d'un préjudice futur pour être considérée comme étant susceptible de recours.

33. Par conséquent, la décision contestée de ne pas mener à terme la procédure disciplinaire n'est pas une décision administrative susceptible de recours car elle n'a pas de conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du requérant.

Décision de verser une note au dossier administratif du requérant

34. En ce qui concerne la décision de verser une note au dossier administratif du requérant, le défendeur, sans en contester explicitement la recevabilité, fait valoir qu'en raison du caractère non préjudiciable du libellé de la note, elle n'est d'aucune manière défavorable au requérant en ce qu'elle n'est pas de nature à faire douter de son caractère, de sa réputation, de sa conduite ou de ses performances ; la note se borne en effet à indiquer qu'une question n'était pas réglée lorsque le requérant a quitté l'Organisation et qu'il conviendrait de contacter la Section du droit administratif si celui-ci devait réintégrer l'Organisation.

35. Le Tribunal rappelle que la note indique que le requérant a démissionné de l'Organisation avec effet au 1^{er} juillet 2017 et qu'à cette date une question le concernant n'avait pas été réglée. Il y est en outre demandé que la Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines soit contactée si le requérant devait redevenir membre du personnel. D'emblée, le Tribunal constate que les informations contenues dans la note versée au dossier du requérant sont incontestées dans la mesure où celui-ci a démissionné le 1^{er} juillet 2017 et où une affaire disciplinaire le concernant n'était pas réglée à cette date. La note contient en outre l'instruction de contacter la Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines si le demandeur réintègre l'Organisation. Le Tribunal doit déterminer si la décision de verser une note de cette nature au dossier administratif est une décision administrative qui a des conséquences juridiques directes pour les conditions d'emploi de l'intéressé en tant qu'ancien fonctionnaire.

36. Le Tribunal estime que la note en question n'est pas une décision distincte qui entraîne des conséquences juridiques directes, mais ne fait qu'entériner la décision de l'Administration de ne pas mener à terme une procédure disciplinaire après la

démission du requérant et de son intention de reprendre cette procédure si celui-ci réintégrait l'Organisation, comme cela était clairement indiqué dans le courriel du 2 août 2017. Cette note semble avoir pour objet d'assurer le respect du paragraphe 5 d) de la section 6 de l'instruction administrative ST/AI/2016/1 (Dispositif de sélection du personnel et d'encadrement de la mobilité), qui dispose qu'« [u]n ancien fonctionnaire... ne peut pas se porter candidat à un poste du Secrétariat s'il a cessé ses fonctions pour l'un des motifs suivants... : d) [d]émission au cours d'une enquête pour faute ou en cours d'instance disciplinaire, à moins que l'ancien fonctionnaire n'accepte de coopérer jusqu'à la fin de la procédure ». En conséquence, le Tribunal convient avec le défendeur que la note en question n'est pas une pièce défavorable au sens de l'instruction administrative ST/AI/292.

37. Le requérant avance divers arguments à l'appui de son affirmation selon laquelle le versement de la note à son dossier a des conséquences juridiques directes, notamment : a) son éventuelle réembauche est subordonnée à des contacts avec la Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines, ce qui porte atteinte à ses droits contractuels en tant que membre du personnel à être réemployé sans une telle condition ; b) la nature, le contenu et la portée de ces futurs contacts avec le Bureau des ressources humaines ne sont pas précisément définis et pourraient bien donner lieu à la transmission à des tiers d'informations relatives à la procédure disciplinaire ; et c) la note peut être raisonnablement considérée comme un moyen de contourner les exigences procédurales énoncées dans l'instruction administrative ST/AI/292 en permettant à l'Administration d'établir des contacts supplémentaires au sujet de la « question non réglée » sans nécessairement se limiter aux prescriptions expresses qu'elle contient et sans donner au requérant la possibilité de formuler des observations au sujet de ces contacts futurs avec le Bureau des ressources humaines.

38. Toutefois, par ces arguments, le requérant soutient manifestement qu'il subira des préjudices à l'avenir s'il se porte candidat à un poste à l'Organisation et est sélectionné pour ce poste, si ensuite son dossier administratif est examiné et si la Section du droit

administratif du Bureau des ressources humaines est contactée conformément à la note. Or, rien de tel ne s'est produit.

39. En conséquence, la décision contestée de verser une note au dossier du requérant n'est pas une décision administrative susceptible de recours car elle n'a pas de conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi de l'intéressé.

Dispositif

40. Le Tribunal considère que la requête est irrecevable et la rejette en conséquence.

(Signé)
Juge Joelle Adda

Ainsi jugé le 7 janvier 2020

Enregistré au Greffe ce 7 janvier 2020

(Signé)
Nerea Suero Fontecha, greffière, New York