



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/043
Jugement n° : UNDT/2020/002
Date : 10 janvier 2020
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese
Greffe : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

MICALETTI

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

M. Victor Rodriguez

Conseils du défendeur :

M. Jonathan Croft, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines

M^{me} Susan Maddox, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines

Introduction

1. Par requête du 7 mai 2017, le requérant, un ancien fonctionnaire de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), conteste les décisions suivantes devant le Tribunal du contentieux administratif :

a. La décision de verser une note défavorable dans son dossier administratif.

b. La décision de suspendre l'instance disciplinaire engagée par le Secrétaire général, qui a eu pour effet de le priver de son droit de se défendre, de son droit à une procédure régulière et de son droit au travail.

c. Les décisions de ne pas dûment examiner ses arguments visant à réfuter les allégations formulées à son encontre, de ne pas faire droit à ses demandes de communication de preuves et de ne pas respecter ses droits à une procédure régulière, contrairement à ce qu'il avait demandé dans sa lettre en date du 25 janvier 2017 adressée à la Sous-Secrétaire générale du Bureau de la gestion des ressources humaines.

d. La décision de ne pas communiquer ni évaluer les enregistrements audio des deux entretiens du témoin qui, comme l'affirme le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), a corroboré l'une des deux conclusions finales auxquelles le BSCI était parvenu au paragraphe 146 d'un rapport d'enquête qu'il avait rendu le 18 novembre 2016.

2. Le défendeur a déposé une réponse le 19 mai 2017.

Faits

3. Le requérant est entré au service de la MINUAD le 8 janvier 2007 à la classe P-5. En août 2010, il s'est vu accorder une indemnité de fonctions correspondant à la classe D-1 du fait qu'il exerçait les fonctions d'administrateur chargé du Groupe de la stratégie d'aide humanitaire et de protection, un poste qu'il a occupé jusqu'en août 2014¹.

4. Le 25 mars 2014, le BSCI a reçu un rapport du Bureau des affaires juridiques de la MINUAD, selon lequel le requérant avait peut-être commis une faute. Il y était indiqué qu'en février et mars 2014, quatre spécialistes des affaires humanitaires de la MINUAD avaient porté plainte contre le requérant, l'accusant d'abus de pouvoir, de harcèlement, de comportement violent et de mesures de représailles².

5. Le 2 juin 2015, le requérant a dû quitter le service de l'Organisation, avec une indemnité tenant lieu de préavis, en raison d'une précédente affaire dans laquelle il avait été reconnu coupable de faute³.

6. En mai 2016, l'antenne du BSCI à Djouba, au Soudan du Sud, a envoyé au requérant un résumé des allégations le concernant. Le 31 octobre 2016, le requérant a fourni des observations écrites au BSCI et rejeté toutes les allégations de faute formulées contre lui⁴.

7. Le 18 novembre 2016, le Directeur de la Division des enquêtes du BSCI a fait suivre un rapport préliminaire au Département de l'appui aux missions. Le BSCI a recommandé audit département d'envisager de verser une copie de ce rapport d'enquête préliminaire dans le dossier administratif du requérant afin qu'il puisse, par la suite, servir de base à un examen et à des mesures si le requérant se portait candidat à des postes au sein de l'Organisation des Nations Unies⁵.

¹ Requête, annexe 3.

² Requête, annexe A-1.

³ Requête, section VII, par. 19 ; réponse, section A.

⁴ Requête, section VII, par. 21 ; requête, annexe A-2.

⁵ Requête, section VII, par. 22 ; requête, annexe A-2.

8. Le 9 décembre 2016, la Sous-Secrétaire générale du Département de l'appui aux missions a fait sienne la conclusion du BSCI selon laquelle le requérant avait adopté une conduite contraire au Statut et au Règlement de l'Organisation des Nations Unies, notamment à la circulaire ST/SGB/2008/5 (Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir). En conséquence, la Sous-Secrétaire générale du Département de l'appui aux missions a accepté qu'une note soit versée dans le dossier administratif du requérant⁶.

9. Le 9 janvier 2017, le requérant a été informé qu'une note avait été versée dans son dossier administratif, en application de l'instruction administrative ST/AI/292 (Incorporation de pièces défavorables dans les dossiers individuels)⁷. Le 25 janvier 2017, il a envoyé une lettre à la Sous-Secrétaire générale du Bureau de la gestion des ressources humaines pour contester l'incorporation de cette note dans son dossier administratif et faire savoir que l'enquête menée par le BSCI était entachée d'importantes erreurs de droit, de procédure et de fait⁸.

10. Le 14 février 2017, le requérant a demandé que la décision contestée soit soumise à un contrôle hiérarchique⁹. Il a reçu une réponse à sa demande le 5 avril 2017¹⁰.

Argumentation des parties

Recevabilité

Moyens du défendeur

11. La requête formée contre la décision de verser la note dans le dossier administratif du requérant est irrecevable en ce que cette décision n'a pas d'effet direct sur les droits reconnus à l'intéressé.

12. La note en question ne contient aucune référence explicite à une quelconque allégation de faute ou sanction disciplinaire. Elle n'empêche pas le

⁶ Requête, annexe 2.

⁷ Requête, section VII, par. 22.

⁸ Requête, section VII, par. 23.

⁹ Requête, section VII, par. 24.

¹⁰ Ibid.

requérant de retrouver un emploi au sein de l'Organisation. La note ne constitue pas une mesure définitive prise suite aux plaintes visant le requérant, puisque aucune décision définitive n'a été rendue dans cette affaire.

13. La présente affaire s'apparente à l'affaire *Nguyen-Kropp et Postica*¹¹, dans laquelle le Tribunal d'appel des Nations Unies a conclu qu'un recours formé contre une décision d'ouvrir une enquête était irrecevable en ce que cette décision était une étape parmi d'autres visant à aboutir à une décision administrative et que, en tant que telle, elle n'avait pas d'effet direct sur les droits reconnus à un fonctionnaire.

14. Le requérant avait déjà cessé son service en raison d'une précédente affaire dans laquelle il avait été reconnu coupable de faute. La note ne fait qu'indiquer qu'une autre affaire concernant le requérant demeurait en suspens au moment de sa cessation de service.

15. La note a été communiquée au requérant afin non seulement de lui faire savoir qu'elle allait être versée dans son dossier, mais également de lui offrir la possibilité de présenter des observations susceptibles d'être versées avec la note, comme le prévoit l'instruction ST/AI/292 relative à l'incorporation d'informations pouvant être jugées défavorables dans le dossier administratif d'un fonctionnaire.

16. La note ne contient aucune décision et prévoit expressément la possibilité que l'affaire soit examinée plus avant si le requérant entrait à nouveau au service de l'Organisation. La note n'interdit en rien son recrutement et ne contient aucune conclusion quant au point de savoir s'il a commis une faute. Il y est indiqué que le Bureau de la gestion des ressources humaines doit être contacté si le requérant entre à nouveau au service de l'Organisation. La note ne dit pas qu'il faut prendre contact avec le Bureau si le requérant se porte candidat à un poste au sein de l'Organisation ou si sa candidature à un poste fait l'objet d'un examen. En conséquence, l'argument du requérant selon lequel l'incorporation de la note revenait à verser dans son dossier des pièces défavorables emportant des conséquences juridiques directes est incorrect et inopérant à ce stade de l'affaire

¹¹ Affaire *Nguyen-Kropp et Postica*, (2015-UNAT-509).

puisque la note l'informe expressément qu'aucune décision n'a été rendue à cet égard.

Moyens du requérant

17. La note versée dans le dossier administratif du requérant est une décision unilatérale prise par l'administration dans une affaire bien précise ayant un caractère individuel — soit un acte administratif présentant un caractère individuel —, qui produit des conséquences juridiques directes pour l'ordre juridique et porte ainsi atteinte aux conditions d'emploi d'un ancien fonctionnaire.

18. Le Secrétaire général a pris cette décision en application de l'instruction ST/AI/292, et la note constitue une pièce défavorable concernant la conduite prêté au requérant.

19. La décision du Secrétaire général de verser une note défavorable dans son dossier administratif à titre de mesure préliminaire dans le cadre de l'instance disciplinaire déjà ouverte était contraire à l'instruction administrative ST/AI/371/Amend.1 (Mesures et procédures disciplinaires révisées) alors en vigueur.

20. L'incorporation de cette note a été source d'inquiétude pour le requérant, qui l'a considérée comme un moyen de dissuasion supplémentaire tendant à ce qu'il ne cherche pas un emploi dans son domaine professionnel. Bien que le défendeur affirme que le rapport d'enquête du BSCI n'a pas été versé en tant que tel dans le dossier administratif de l'intéressé, il est évident que la Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines y fera référence en cas de demande de renseignements d'un éventuel employeur. Afin d'éviter des conséquences dévastatrices et irréversibles pour sa réputation et de ne pas mettre en péril ses futures possibilités d'emploi au sein du régime commun des Nations Unies, le requérant s'est vu contraint de renoncer à se porter candidat à un certain nombre de postes devenus vacants. Pour les mêmes raisons, il a renoncé à faire acte de candidature à des postes ne relevant pas du régime commun des Nations Unies.

Fonds

Moyens du requérant

21. Le requérant avance que la décision de verser une note dans son dossier administratif est arbitraire, viole ses droits fondamentaux, constitue un déni de justice et, fait important, vise indûment à permettre au défendeur de se soustraire à sa responsabilité.

22. À titre de dédommagement, le requérant demande au Tribunal d'ordonner : a) que la note versée dans son dossier administratif et toutes les autres pièces le concernant susceptibles de présenter un caractère défavorable soient supprimées de son dossier ; b) que le défendeur veille à ce que l'affaire le concernant soit tranchée immédiatement, avec crédibilité et de manière indépendante, de sorte à établir les faits ; c) que le requérant ait accès à tous les éléments de preuve et documents qu'il avait déjà demandés dans sa lettre à la Sous-Secrétaire générale du Bureau de la gestion des ressources humaines en date du 25 janvier 2017 ; d) qu'une somme suffisante soit versée au requérant à titre d'indemnisation pour la violation de ses droits fondamentaux et de son droit à une procédure régulière, et pour l'abus de procédure, le préjudice moral et d'autres préjudices dont il a été victime.

Moyens du défendeur

23. Le défendeur soutient que l'incorporation de la note dans le dossier administratif du requérant est conforme à la pratique de l'Organisation. Il est d'usage de verser de telles notes dans les dossiers administratifs d'anciens membres du personnel, y compris de fonctionnaires retraités, et de fonctionnaires dont il a été mis fin à l'engagement ou qui ont démissionné. Le défendeur affirme que le requérant n'a présenté aucun élément de preuve attestant le contraire, pas plus qu'il n'a établi qu'une telle pratique était interdite.

24. S'agissant de la demande du requérant tendant à ce que l'affaire le concernant soit tranchée et les faits établis, le défendeur avance qu'un fonctionnaire n'est pas habilité à demander au Secrétaire général d'engager une quelconque procédure disciplinaire.

25. Par ces motifs, le défendeur demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

Examen

26. Par l'Ordonnance n° 226 (NBI/2019) portant sur la conduite de l'instruction, qu'il a délivrée le 26 décembre 2019, le Tribunal a conseillé aux parties de déposer des observations finales. En effet, après un examen approfondi du dossier, le Tribunal a estimé que l'affaire pouvait être réglée sans autre forme de procès.

27. Pour l'essentiel, il doit statuer sur deux points : i) l'incorporation de la note dans le dossier individuel du requérant et les conséquences que cela a eues ; ii) le défendeur aurait privé le requérant de ses droits à une procédure régulière de par la façon dont il a géré les allégations de faute formulées dans les quatre plaintes déposées à son encontre.

i) L'incorporation de la note dans le dossier individuel du requérant et les conséquences que cela a eues

Le Tribunal est-il compétent pour connaître de cette question ?

28. L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal énonce ce qui suit :

Le Tribunal du contentieux administratif [...] est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne [...] pour : a) Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée.

29. Le défendeur était habilité à verser la note dans le dossier administratif du requérant en vertu de l'instruction ST/AI/292, qui fixe le cadre réglementaire à cet égard ainsi que la procédure à suivre lorsque pareille mesure est prise. Il s'agissait

du texte administratif applicable en vigueur au moment de l'inobservation alléguée.

30. La teneur de la note et la procédure suivie avant et après son incorporation ne prêtent pas à controverse. En résumé, ces éléments ont été communiqués au requérant par une lettre en date du 9 janvier 2017, qui contenait trois pièces jointes : a) un mémorandum en date du 9 janvier 2017 ; b) le rapport d'enquête du 18 novembre 2016 sur les quatre plaintes déposées à l'encontre du requérant par quatre spécialistes des affaires humanitaires l'accusant d'abus de pouvoir, de harcèlement, de comportement violent et de mesures de représailles ; c) la note.

31. Le requérant, alors en possession de ces trois documents, s'est vu accorder deux semaines pour présenter des observations concernant la note, de sorte qu'elles puissent être versées en même temps que la note dans son dossier administratif conformément à l'instruction ST/AI/292, ce qui ne fut pas le cas du rapport d'enquête et du mémorandum de renvoi.

32. Dans ses observations, le requérant a notamment déclaré que l'enquête qui avait abouti au renvoi de l'affaire au Bureau de la gestion des ressources humaines était entachée d'importantes erreurs de droit et de procédure.

33. Le paragraphe 2 de l'instruction ST/AI/292 énonce ce qui suit :

L'expression « pièce défavorable » s'entend de toute correspondance, mémorandum, rapport, note et autre document qui donne une impression défavorable du caractère, de la réputation, de la conduite ou du comportement professionnel d'un fonctionnaire. Une telle pièce ne peut par principe être versée dans le dossier individuel que si elle a été portée à la connaissance de l'intéressé et que celui-ci a ainsi eu la possibilité de présenter ses propres observations à son sujet.

34. Comme indiqué plus haut dans le présent jugement, le requérant ne conteste pas le fait que le défendeur a scrupuleusement respecté l'instruction ST/AI/292. Il reconnaît que le défendeur a agi en toute légalité.

35. Le requérant estime toutefois que, même si le défendeur a respecté le cadre réglementaire en vigueur à l'époque, le Tribunal devrait néanmoins

conclure que l'incorporation de la note était arbitraire et que cela a eu des conséquences juridiques directes pour son contrat ou ses conditions d'emploi dès lors que, entre autres préjudices, il ne pourra plus jamais retrouver un emploi au sein du régime commun des Nations Unies.

36. Cet aspect n'est toutefois pas prévu dans le texte administratif en question. Les conclusions du requérant ne cadrent pas non plus avec l'objectif recherché par l'incorporation de la note, à savoir consigner le fait que le requérant avait quitté ses fonctions, qu'une affaire le concernant demeurait en suspens au moment de sa cessation de service et qu'il convenait d'entrer en contact avec la Section du droit administratif si le requérant devait reprendre du service au sein du régime commun des Nations Unies par la suite.

37. Le droit du défendeur de verser une note dans un dossier administratif et l'obligation qui lui incombe de permettre au fonctionnaire concerné, même s'il a quitté ses fonctions, de présenter des observations écrites au sujet de la note, s'il le souhaite, découlent du principe énoncé ci-dessous [traduction non officielle] :

Le Secrétaire général a clairement le pouvoir de gérer les dossiers de l'Organisation, y compris les dossiers d'anciens fonctionnaires, et de faire en sorte qu'ils témoignent du comportement professionnel et de la conduite des fonctionnaires pendant leur période de service. Ce pouvoir ne s'éteint pas au moment de la cessation de service du fonctionnaire. [...] [S]'il devait en être autrement, cela signifierait que la conduite adoptée par un fonctionnaire au cours de ses derniers jours de service ne pourrait être consignée dans les dossiers de l'Organisation s'il cesse son service avant que son dossier soit actualisé. [...] [U]n fonctionnaire pourrait essentiellement se soustraire au large pouvoir d'appréciation et à la vaste autorité dont jouit l'administration dans des affaires administratives simplement en présentant sa démission ou en cessant son service au sein de l'Organisation par d'autres voies¹².

38. La jurisprudence suscitée du Tribunal d'appel des Nations Unies est claire et met en lumière l'intention de l'instruction ST/AI/292 : habiliter le Secrétaire général à gérer les dossiers, à dûment gérer des enquêtes et des mesures disciplinaires, et à consigner des informations attestant le comportement

¹² Arrêt *Gallo* (2016-UNAT-706), par. 18.

professionnel et la conduite d'un fonctionnaire pendant sa période de service. Un fonctionnaire, même s'il a quitté ses fonctions, a la possibilité de clarifier un point en versant ses propres observations dans son dossier administratif.

39. Le requérant a exercé le droit qu'il tire de l'instruction ST/AI/292 puisqu'il a versé des observations dans son dossier administratif. Il n'est donc pas fondé à avancer qu'il avait déjà **exposé en détail** [souligné dans l'original] chaque point concernant l'applicabilité de l'instruction ST/AI/292 afin d'établir que la note l'empêchait de facto de retrouver un emploi auprès de l'Organisation et de travailler pour des organisations internationales du régime commun des Nations Unies.

40. Pour ces raisons, la requête concernant la première question est irrecevable en ce qu'elle ne porte pas sur une décision administrative ayant de quelconques conséquences juridiques directes pour le contrat ou les conditions d'emploi du requérant.

ii) *Le défendeur aurait privé le requérant de ses droits à une procédure régulière de par la façon dont il a géré les allégations de faute formulées dans les quatre plaintes déposées à son encontre*

41. Le requérant ne conteste pas le fait que l'instance disciplinaire concernant les allégations de faute formulées à son encontre par quatre plaignants n'a pas été menée à son terme. Aucune décision définitive n'a été rendue concernant ces allégations de faute. Le requérant affirme donc prématurément que la procédure était juridiquement viciée du fait que ses droits à une procédure régulière ont été violés.

42. Le Tribunal a compétence pour connaître d'affaires qui ont été menées à leur terme et emportent donc des conséquences juridiques directes pour un fonctionnaire. Il n'est pas du ressort du Tribunal d'effectuer des constatations de faits et de faire des déclarations de nature juridique sur des décisions qui ne sont ni définitives ni manifestes.

43. Lorsqu'il est saisi d'affaires dans lesquelles une instance disciplinaire n'a pas été menée à son terme, le Tribunal fait sien le raisonnement exposé dans le Jugement *Requérant* (UNDT/2010/069/Corr.2), au paragraphe 16, où il est dit :

« [i]l s’ensuit que le requérant n’est pas habilité à demander au Secrétaire général d’engager une procédure disciplinaire contre lui, qu’il s’agisse de lui donner l’occasion de faire éclater son innocence ou pour toute autre raison ».

44. La demande que le requérant fait au Tribunal — à savoir que le défendeur veuille à ce que l’affaire le concernant soit tranchée immédiatement, avec crédibilité et de manière indépendante, de sorte à établir les faits, et que le requérant ait accès à tous les éléments de preuve et documents qu’il avait déjà demandés dans sa lettre à la Sous-Secrétaire générale du Bureau de la gestion des ressources humaines en date du 25 janvier 2017 — porte sur l’instance disciplinaire qui a été close lorsque l’intéressé a quitté ses fonctions.

45. Le requérant n’a invoqué aucun point de son contrat, aucune condition d’emploi ou aucun élément de jurisprudence qui puisse l’habiliter, ou du moins habiliter le présent Tribunal, à obliger le Secrétaire général à engager ou à mener à son terme une procédure disciplinaire visant un ancien fonctionnaire.

46. Faute de décision administrative susceptible d’appel devant le présent Tribunal, la requête est irrecevable. Elle est rejetée.

DISPOSITIF

47. La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 10 janvier 2020

Enregistré au Greffe le 10 janvier 2020

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi