



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/044
Jugement n° : UNDT/2021/133
Date : 19 novembre 2021
Original : anglais

Juge : M^{me} Eleanor Donaldson-Honeywell

Greffé : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

LOTO

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Sètondji Roland Adjovi, Études Vihodé

Conseils du défendeur :

Jacob B. van de Velden, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU

Andrea Ernst, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le requérant a travaillé comme assistant au courrier à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Il était titulaire d'un engagement de durée déterminée à la classe FS-4 et était basé à Goma.

2. Le présent jugement se prononce sur la requête qu'il a déposée le 15 juin 2020 pour contester la décision du 13 janvier 2020 de la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité (DMSPC) de le placer en congé administratif sans traitement.

3. La décision contestée a été prise à partir d'informations contenues dans deux documents communiqués à la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC. Premièrement, un télégramme chiffré de quatre pages, daté du 22 novembre 2019, émanant de la Représentante spéciale du Secrétaire général et cheffe de la MONUSCO. Il énonçait des allégations de viol à l'encontre d'un Volontaire des Nations Unies (VNU). Les allégations ont été formulées par une femme qui travaille pour un fournisseur à la MONUSCO (« la plaignante ou victime »). La plaignante ou victime a également indiqué qu'elle avait parlé au requérant du viol présumé, qu'il avait promis de faciliter une médiation entre les parties intéressées mais qu'il ne l'avait pas fait. Le télégramme chiffré indiquait que la MONUSCO estimait qu'il existait des motifs justifiant une enquête complète sur la conduite du VNU.

4. Deuxièmement, la décision était fondée sur un mémorandum de deux pages, daté du 23 décembre 2019, qui contenait des conclusions préliminaires du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) selon lesquelles le requérant :

- i. n'avait pas signalé une allégation d'atteinte sexuelle (viol) formulée contre un VNU (« l'auteur présumé »).
- ii. avait tenté de dissimuler l'allégation et de faciliter un paiement à la plaignante ou victime en échange du retrait de sa plainte.

- iii. avait demandé à rencontrer d'autres témoins pour discuter de son entretien à venir avec le BSCI ;
- iv. avait menti aux enquêteurs pendant son entretien avec le BSCI au sujet de sa conduite.

5. La durée du congé administratif sans traitement était initialement de trois mois, ou jusqu'à la clôture de l'enquête sur sa conduite et de toute instance disciplinaire, la date la plus proche étant retenue. Le congé administratif sans traitement se poursuivait au moment du dépôt de la présente requête, puisqu'il a été prolongé rétroactivement le 13 mai 2020.

6. Par les ordonnances n^{os} 119 et 132 (NBI/2020) rendues antérieurement par le Tribunal dans la présente espèce, le requérant s'est vu accorder la suspension de l'exécution du congé administratif sans traitement. Il est actuellement en congé administratif avec traitement. Dans la présente requête, il estime que la décision antérieure de le placer en congé administratif sans traitement était illégale.

7. Le défendeur soutient que la requête est en partie sans objet, en partie irrecevable et entièrement dénuée de fondement. Le fait que la requête soit en partie sans objet en ce qu'elle concerne la période allant du 13 avril au 13 mai 2020 n'est pas contesté.

8. Pour les raisons exposées dans le présent jugement, le Tribunal estime que la requête est recevable dans son intégralité et le requérant obtient également gain de cause sur le fond de son recours contre la décision.

Rappel des faits et de la procédure

9. Les informations de base dont disposait le défendeur au moment où la décision a été prise, telles qu'extraites du mémorandum du BSCI, étaient les suivantes :

- i. La plaignante ou victime, l'auteur présumé, le requérant et d'autres fonctionnaires de la MONUSCO ont participé à une soirée dans un

bar à Goma, le 28 juin 2019. Ils se sont ensuite tous rendus au domicile du requérant et ont continué à boire jusqu'au petit matin.

- ii. La plaignante ou victime était en état d'ébriété lorsqu'elle a quitté le domicile du requérant. L'auteur présumé l'a conduite du domicile du requérant à son domicile, où il a eu un rapport sexuel non consenti avec elle. Il l'a ensuite raccompagnée chez elle et lui a promis de lui payer des médicaments contraceptifs d'urgence.
- iii. Quelques semaines plus tard, le 10 juillet 2019, la plaignante ou victime a dit au requérant qu'elle avait été violée par l'auteur présumé.
- iv. Par la suite¹, le requérant a pris contact avec l'auteur présumé des faits, qui a nié l'allégation. Le requérant a déclaré que la plaignante ou victime lui avait dit ultérieurement² qu'elle avait menti au sujet du viol et qu'elle voulait punir l'auteur présumé parce qu'il lui devait de l'argent et refusait de répondre à ses appels.
- v. Le requérant a donc cru qu'il s'agissait d'un malentendu entre ses deux collègues au sujet de l'argent. Le requérant admet qu'il n'a pas immédiatement signalé le viol lorsqu'il a entendu l'allégation.
- vi. Plusieurs mois plus tard, le 20 novembre 2019, la plaignante ou victime a signalé l'incident à l'Équipe déontologie et discipline de la MONUSCO.
- vii. Le requérant l'a appris le lendemain. L'Équipe déontologie et discipline l'a interrogé sur le fait qu'il n'avait pas signalé les faits.

¹ R/3, paragraphe 5. Les mots « par la suite » sont utilisés dans le mémorandum du BSCI sans préciser l'heure ou la date à laquelle le requérant a déclaré avoir eu cette conversation avec l'auteur présumé. Rien n'indique si la conversation a eu lieu le jour où la plaignante ou victime a signalé les faits au requérant ou à une date ultérieure.

² R/3, paragraphe 5. Le mot « ultérieurement » est utilisé dans le mémorandum du BSCI sans préciser de date.

- viii. Il a ensuite demandé conseil à un autre fonctionnaire, M. O, et a admis avoir organisé une réunion le 25 septembre 2019.
 - ix. Le 25 novembre 2019, la plaignante ou victime a assisté à une réunion avec le requérant, l'auteur présumé, M. O et un autre collègue, M. Kuya. Elle a enregistré leur conversation, au cours de laquelle elle a demandé des excuses à l'auteur présumé des faits. Les actes pour lesquels il devait présenter des excuses n'ont pas été définis dans le cadre des discussions. La plaignante ou victime a également demandé que l'auteur présumé lui verse 2 000 dollars des États-Unis. Le requérant, M. Okwakol et M. K lui ont donné pour instruction de retirer la dénonciation faite auprès de l'Équipe déontologie et discipline.
 - x. Lorsque la plaignante ou victime a tenté de retirer la dénonciation faite auprès de l'Équipe déontologie et discipline, on lui a dit que sa plainte avait été transmise au BSCI.
 - xi. Au cours d'un entretien ultérieur avec le BSCI, le requérant a répondu « non » lorsqu'on lui a demandé s'il avait été question d'argent ou d'indemnisation pendant la réunion du 25 novembre 2019.
 - xii. Le requérant a demandé à rencontrer M. Okwakol et l'auteur présumé des faits le 11 décembre 2019, avant son entretien avec le BSCI.
10. Le 10 décembre 2019, le requérant a reçu un courriel du BSCI l'informant qu'il faisait l'objet d'une enquête. Il était prié de se rendre à un entretien le 13 décembre 2019.
11. Le 13 janvier 2020, la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC a placé le requérant en congé administratif sans traitement pour une période de trois mois, en attendant la clôture de l'enquête et de toute instance disciplinaire à son encontre. Le 13 mai 2020, le requérant a été informé que la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC prolongeait son congé administratif sans traitement pour une période supplémentaire de trois mois, et ce, rétroactivement à compter du

13 avril 2020, ou jusqu'à la clôture de l'instance disciplinaire, la date la plus proche étant retenue.

12. La raison de la prolongation a été expliquée par le fait que les considérations justifiant le placement du requérant en congé administratif sans traitement continuaient d'exister. Cette argumentation était fondée sur un télégramme chiffré reçu le 4 mai 2020 qui ne fournissait pas de nouvelles informations ou analyses. Il indiquait que les raisons du placement initial des sujets en congé administratif sans traitement n'avaient pas changé.

13. Le 14 juin 2020, le requérant a déposé la présente requête qui, sur le fond, visait à contester la décision de le placer en congé administratif sans traitement.

14. Le 17 juin 2020, le requérant a déposé une requête tendant à obtenir des mesures conservatoires en attendant qu'il soit statué sur la présente requête. Il a cherché à obtenir un congé administratif avec traitement au lieu de son congé administratif sans traitement.

15. Le 19 juin 2020, la Sous-secrétaire générale aux ressources humaines a annulé la décision de placer le requérant en congé administratif sans traitement, et ce, rétroactivement du 13 avril au 13 mai 2020. Elle a donné pour instruction à la MONUSCO de verser au requérant le traitement pour cette période, y compris les indemnités et prestations correspondantes.

16. Par l'ordonnance n° 119 (NBI/2020), rendue le 25 juin 2020, le Tribunal a fait droit à la requête du requérant tendant à obtenir des mesures conservatoires et a ordonné que la décision de le priver de ses traitements alors qu'il était en congé administratif, conformément à la disposition 10.4 du Règlement du personnel, soit suspendue jusqu'à la clôture des enquêtes et de l'instance disciplinaire.

17. Le 27 juin 2020, le requérant a reçu un courriel d'un spécialiste des ressources humaines de la MONUSCO, l'informant notamment que la décision de la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC du 13 mai 2020 de le placer en congé administratif sans traitement expirerait le 12 juillet 2020. Aussi, la Mission émettrait un avis sur le statut du requérant à compter du 12 juillet 2020.

18. Le 28 juin 2020, le requérant a répondu au spécialiste des ressources humaines et a précisé que l'ordonnance n° 119 imposait son placement en congé administratif avec traitement à compter du 13 janvier 2020.

19. Le 29 juin 2020, le requérant a reçu un autre courriel du responsable des ressources humaines de la MONUSCO, l'informant que l'ordonnance allait être mise en œuvre par la Mission et qu'il recevrait rapidement une nouvelle notification administrative le plaçant en congé administratif avec traitement à compter du 25 juin 2020 (date à laquelle l'ordonnance a été rendue).

20. Par une requête déposée le 30 juin 2020, le requérant a demandé l'exécution de l'ordonnance n° 119 reconnaissant son congé administratif avec traitement à compter du 13 janvier 2020. L'ordonnance n° 132 (NBI/2020) a fait droit à cette requête.

21. Le 1^{er} septembre 2021, une fois les décisions rendues sur ces demandes, la requête a été inscrite au rôle du juge saisi de l'espèce pour qu'il statue sur le fond. Le 15 septembre 2021, le Tribunal a tenu une conférence de mise en état avec les parties.

22. Les parties ont convenu que l'affaire pouvait être jugée sur pièces. Elles ont déposé leurs conclusions finales écrites conformément aux instructions du Tribunal.

Argumentation des parties

23. Les parties ont des opinions divergentes quant à la recevabilité des moyens du requérant, en ce qu'il conteste son congé administratif sans traitement à compter du 13 mai 2020. Selon le défendeur, cette période avait été déterminée dans une décision distincte, qui devrait être contestée dans le cadre d'une procédure séparée lorsque le requérant aura reçu une réponse à sa demande de contrôle hiérarchique. Le requérant soutient qu'il y a eu une seule période ininterrompue de congé administratif sans traitement, découlant de la décision du 13 janvier 2020, rendant ainsi son recours recevable pour l'intégralité de la période.

24. Les arguments du requérant sur le fond mettent en évidence des facteurs contextuels. Il affirme que ces facteurs auraient dû être pris en compte par le décideur pour déterminer si ses actions constituaient une faute dont la gravité justifiait un congé administratif sans traitement. Parmi ces facteurs contextuels figuraient les suivants :

- i. La relation étroite que le requérant entretenait, d'une part en tant que mentor ou figure paternelle avec la plaignante ou victime et, d'autre part, avec l'auteur présumé des faits, qui étaient tous deux des collègues.
- ii. La plaignante ou victime était une collègue qui se tournait souvent vers le requérant pour obtenir une aide financière qu'il lui fournissait, et il en faisait souvent autant pour l'auteur présumé des faits.
- iii. Les faits signalés au requérant par la victime présumée n'étaient pas clairs. Si dans un premier temps, elle a accusé son collègue de viol, elle a ensuite dit qu'il lui devait de l'argent et qu'elle avait agi contre lui pour cette raison.
- iv. À la même époque, dans le pays d'origine du requérant, à savoir la République centrafricaine, plusieurs cas avaient été signalés dans lesquels des allégations d'atteintes sexuelles étaient utilisées pour extorquer de l'argent à des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

25. Pour étayer ces arguments contextuels, il a été fait référence dans la requête à un courriel envoyé le 27 novembre 2019³ au commandant de la force de la MONUSCO. Dans ce courriel, le requérant demandait un réexamen. Il avait été informé oralement par le commandant de la force que, parce qu'il n'avait pas signalé l'allégation de viol, il serait suspendu sans traitement et passerait un mauvais Noël. Le requérant, tout en admettant que la plaignante ou victime était

³ Annexe 6 de la requête.

d'abord venue le voir pour lui dire qu'elle avait été violée, a expliqué dans son courriel [traduction non officielle] :

Je ne pouvais pas informer immédiatement le Groupe déontologie et discipline, car si les faits n'étaient pas établis, il se serait agi d'une dénonciation calomnieuse. Il fallait donc être très prudent. Je n'avais pas encore trouvé le moment adéquat pour le signaler au Groupe déontologie et discipline.

26. C'est ainsi que le requérant a répondu à l'affirmation selon laquelle il n'avait pas signalé le viol présumé dès le départ. La requête et les conclusions finales n'abordent pas les allégations concernant son rôle dans la réunion du 25 novembre 2019.

27. Dans sa requête, le requérant a également souligné sa situation personnelle, notamment ses 30 années de service continu et irréprochable au sein de l'Organisation des Nations Unies et sa responsabilité financière envers sa famille immédiate et élargie. Des informations contextuelles supplémentaires ont ainsi été communiquées concernant l'incidence de la décision de le placer en congé administratif sans traitement. Dans la correspondance relative à la décision, rien n'indique que la situation personnelle a été prise en considération avant de mettre en application le congé administratif sans traitement, avec effet immédiat.

28. Dans les conclusions finales, le conseil du requérant a ajouté qu'il s'appuyait sur l'argument avancé dans l'ordonnance n° 119, selon lequel l'aspect rétroactif du processus décisionnel avait entaché la décision dans son ensemble et la rendait illégale.

29. En réponse à cet argument, le défendeur affirme que pour statuer, le Tribunal doit se contenter d'examiner les preuves disponibles au moment où la décision a été prise, y compris les aveux du requérant concernant certains aspects de la conduite contestée et les enregistrements audio auxquels il est fait référence dans les informations communiquées au décideur.

30. Le défendeur a souligné la politique intransigeante de l'Organisation interdisant l'exploitation et les atteintes sexuelles. Pour permettre la bonne exécution de cette politique, chaque fonctionnaire doit signaler aux responsables

concernés tout soupçon et toute préoccupation concernant une éventuelle faute. Un environnement empêchant l'exploitation et les atteintes sexuelles doit par ailleurs être créé. À cette fin, il faut notamment que les fonctionnaires s'abstiennent de toute activité susceptible de décourager les plaignants ou les victimes de porter plainte ou de les encourager à trouver un arrangement avec les auteurs présumés et à retirer leurs signalements d'exploitation et d'atteintes sexuelles ; surtout lorsque l'affaire fait l'objet d'une enquête.

31. Le défendeur affirme premièrement que la faute présumée du requérant est suffisamment grave pour justifier les circonstances exceptionnelles dans lesquelles un fonctionnaire peut être placé en congé administratif sans traitement en attendant la clôture des enquêtes. Il soutient que la faute alléguée est d'une gravité telle qu'elle justifierait une cessation de service. Par conséquent, le congé administratif sans traitement était justifié.

32. Deuxièmement, le défendeur soutient que les informations dont disposait la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC au moment où la décision a été prise étaient suffisantes pour conclure que la faute avait vraisemblablement (selon la prépondérance des preuves) été commise.

33. Dans ses conclusions finales, le défendeur a attiré l'attention du Tribunal sur le fait que le 4 octobre 2021, la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC avait décidé d'imposer au requérant la mesure disciplinaire de renvoi.

Examen

Recevabilité

34. La disposition 11.2 a) du Règlement du personnel prévoit ce qui suit :

Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'il est dit au paragraphe a) de la disposition 11.1 ci-dessus, doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

35. Le défendeur soutient que la prolongation rétroactive du 13 mai 2020 constituait une décision administrative distincte. Par excès de prudence, le requérant a demandé un contrôle hiérarchique, mais le délai prévu pour examiner sa demande n'était pas écoulé lorsqu'il a déposé la présente requête. Dans ces circonstances, le défendeur affirme que l'examen par le Tribunal de la période du congé administratif sans traitement au-delà des trois premiers mois n'est pas recevable.

36. Dans le cadre des mesures conservatoires accordées en l'espèce, le Tribunal a conclu dans l'ordonnance n° 119 que d'après l'examen de la teneur de la correspondance du défendeur, il y avait une seule décision de placement en congé administratif sans traitement⁴. Le congé administratif sans traitement était expressément destiné à être rétroactivement prolongé ; il était fondé sur les mêmes informations (aucun fait nouveau) et a été prolongé sans discontinuité par une communication datée du 13 mai 2020.

37. Dans l'arrêt *Gisage* (2019-UNAT-973), le Tribunal d'appel a expliqué la raison pour laquelle, dans cette affaire, il avait conclu que la prolongation du congé administratif sans traitement était une décision administrative distincte. Au paragraphe 30, le Tribunal d'appel a expliqué ce qui suit [traduction non officielle] :

Les **faits** pris en considération à ce stade **étaient différents**. Ainsi, la décision de prolonger le congé administratif sans traitement était fondée sur une **nouvelle évaluation** et constituait une **décision distincte**. [Non souligné dans l'original]

38. Contrairement aux circonstances de l'affaire *Gisage*, il ne s'agissait pas en l'espèce d'une situation où de nouvelles décisions étaient prises à chaque prolongation.

39. En l'espèce, l'interprétation proposée dans l'ordonnance n° 119, selon laquelle le congé administratif sans traitement qui est contesté émanait d'une même décision s'inscrit parfaitement dans le cadre réglementaire. La disposition 10.4 a)

⁴ Paragraphes 15 à 17.

du Règlement du personnel envisage la possibilité de maintenir le congé administratif sans traitement jusqu'à la clôture de l'instance disciplinaire. Implicitement, les prolongations peuvent être prévues dès l'instant où une décision de placement en congé administratif sans traitement est prise.

40. À moins qu'elles ne soient fondées sur de nouveaux faits ou de nouvelles analyses, les prolongations en tant que telles ne peuvent pas cadrer avec les caractéristiques clairement expliquées dans l'arrêt *Gisage* comme distinguant les nouvelles décisions. Dans de tels cas, on ne peut pas s'attendre à ce que les fonctionnaires soumettent au Tribunal des demandes répétées de contrôle hiérarchique.

41. Après avoir examiné les faits et les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il y a eu une décision constante de placement en congé administratif sans traitement, expressément fondée sur l'évaluation initiale. La requête est recevable dans son intégralité.

Examen au fond

42. Comme indiqué précédemment, les conclusions finales du requérant contestent principalement la légalité de la décision de le placer en congé administratif sans traitement, au motif qu'elle est entachée d'illégalité, du fait des efforts déployés pour la rendre partiellement rétroactive.

43. Toutefois, l'examen par le Tribunal du bien-fondé de la présente requête vise essentiellement à déterminer si la décision contestée était rationnellement fondée sur les critères justifiant un congé administratif sans traitement, appliqués en tenant compte des informations disponibles au moment où la décision a été prise, soit le 13 janvier 2020.

44. La question de la rétroactivité illégale de la prolongation de la décision a été soulevée bien plus tard, en avril 2020 ; elle a été examinée en juin 2020 dans l'ordonnance n° 119 (NBI/2020). Le Tribunal estime qu'il ne s'agit pas d'un élément dont il doit tenir compte pour examiner la décision au 13 janvier 2020.

45. Pour évaluer si la décision a été prise correctement dans le cadre réglementaire du congé administratif sans traitement, le Tribunal se concentrera sur les informations disponibles au moment où la décision a été prise.

46. Dans ce processus d'évaluation, le Tribunal est conscient de la présomption de régularité des décisions du défendeur⁵. Toutefois, s'il relève du pouvoir d'appréciation du défendeur de qualifier d'exceptionnelles les circonstances objectivement établies, ce pouvoir doit néanmoins être exercé de manière rationnelle⁶.

47. Le cadre réglementaire régissant le placement d'un fonctionnaire en congé administratif sans traitement prévoit ce qui suit :

Disposition 10.4 du Règlement du personnel

a) Tout fonctionnaire peut être mis en congé administratif, sous réserve des conditions fixées par le Secrétaire général, à tout moment à compter de la dénonciation d'une faute présumée et en attendant la clôture d'une instance disciplinaire. Le congé administratif peut être maintenu jusqu'à la clôture de l'instance disciplinaire.

b) Le fonctionnaire mis en congé administratif par application du paragraphe a) ci-dessus doit être informé par écrit des motifs du congé et de sa durée probable.

c) Durant ce congé, le fonctionnaire perçoit son plein traitement sauf i) s'il existe des motifs raisonnables de croire que ce fonctionnaire a commis des actes d'exploitation sexuelle et des atteintes sexuelles, ou ii) si le Secrétaire général décide qu'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit mis en congé administratif avec traitement partiel ou sans traitement.

Instruction administrative ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire).

11.4 Le fonctionnaire peut être mis en congé administratif sans traitement par le fonctionnaire autorisé dans l'un ou l'autre des cas suivants :

⁵ Arrêt *Niedermayr* (2015-UNAT-603); Arrêt *Survo* (2015-UNAT-595) (tous deux citent l'arrêt *Rolland* (2011-UNAT-122)). Voir également l'arrêt *Simmons* (2014-UNAT-425); l'arrêt *Zhuang Zhao et Xie* (2015-UNAT-536); l'arrêt *Tintukasiri* (2015-UNAT-526) et l'arrêt *Landgraf* (2014-UNAT-471).

⁶ Arrêt *Muteeganda* (2018-UNAT-869), par. 38.

a) Il existe des motifs raisonnables de croire qu'il s'est rendu coupable d'exploitation ou d'atteintes sexuelles, auquel cas il est mis en congé administratif sans traitement ;

b) Des circonstances exceptionnelles justifient la mesure, du fait que la conduite répréhensible qui lui est reprochée est d'une gravité telle que, si elle était établie, elle donnerait lieu à sa cessation de service ou à son renvoi sous le régime des dispositions 10.2 a) viii) ou ix) du Règlement du personnel, et le fonctionnaire autorisé dispose d'informations indiquant que l'intéressé a vraisemblablement (selon la prépondérance des preuves) eu cette conduite.

48. Ces dispositions se prêtent facilement à une interprétation littérale. En d'autres termes, leur signification est simple. Il ressort clairement de ces dispositions que, pour décider si un fonctionnaire doit être mis en congé administratif sans traitement, le fonctionnaire autorisé, qui en l'espèce était la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC, doit avoir des raisons de considérer les circonstances comme exceptionnelles.

49. Pour qualifier des circonstances d'« exceptionnelles », deux éléments doivent être présents. Premièrement, la « conduite répréhensible » que le fonctionnaire aurait adoptée doit être suffisamment grave pour justifier une cessation de service (avec ou sans préavis ou indemnité) ou un renvoi. Deuxièmement, le fonctionnaire autorisé qui décide de placer un fonctionnaire en congé administratif sans traitement doit disposer d'informations établissant que le fonctionnaire a « vraisemblablement » eu une conduite répréhensible.

La conduite répréhensible

50. Compte tenu des dispositions susmentionnées, le Tribunal doit examiner la base sur laquelle le défendeur s'est fondé pour estimer que la conduite du requérant pouvait justifier une cessation de service ou un renvoi.

51. L'avocat du défendeur semble accorder une grande importance à la politique intransigeante de l'Organisation contre les atteintes sexuelles. Sur la base de cette politique, le défendeur fait valoir que le fait de ne pas signaler des allégations d'atteintes sexuelles concernant d'autres collègues constitue une violation des alinéas c) et e) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel.

52. Toutefois, les arguments du défendeur ne correspondent pas, ou ne sont pas conformes, au cadre réglementaire applicable en matière de dénonciation d'atteintes sexuelles. La circulaire ST/SGB/2003/13 (Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels) précise qu'un fonctionnaire est tenu de dénoncer un collègue qu'il « soupçonne ». La circulaire n'oblige pas un fonctionnaire à signaler les simples allégations dont il a connaissance. La disposition applicable est libellée comme suit :

3.2 Afin de mieux protéger les populations vulnérables, spécialement les femmes et les enfants, le Secrétaire général promulgue les règles ci-après, qui réaffirment les obligations générales prévues par le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies :

[...]

e) Tout fonctionnaire des Nations Unies qui **soupçonne** un collègue, au service ou non du même organisme et qui celui-ci appartient ou non au système des Nations Unies, de se livrer à une exploitation ou à des abus sexuels **doit en référer** à qui de droit par l'intermédiaire des mécanismes créés à cet effet ;

53. Le cadre réglementaire indique également au fonctionnaire les éléments qu'il doit prendre en considération pour décider s'il doit signaler des interactions privées entre collègues, qui ont abouti à des allégations d'atteintes sexuelles. Rien n'indique que dès qu'un fonctionnaire dit à un autre qu'un collègue commun a eu un comportement sexuel inapproprié, le fonctionnaire qui reçoit l'information doit la signaler aux enquêteurs de l'Organisation.

54. Ce n'est que lorsque le fonctionnaire qui reçoit l'information soupçonne personnellement, et de bonne foi, qu'une faute a été commise, qu'il doit la signaler. On peut ainsi raisonnablement exclure une situation dans laquelle le fonctionnaire a connaissance de motifs illégitimes, tels que l'intention de nuire ou l'extorsion, des cas où l'allégation contre une autre personne doit être divulguée. Dans de telles circonstances, en signalant les allégations, le fonctionnaire risque de se voir imposer une mesure disciplinaire pour dénonciation malveillante. Le fonctionnaire pourrait

par ailleurs être privé de protection contre les représailles pour avoir dénoncé les faits⁷.

55. En outre, il ressort implicitement de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 que le fonctionnaire qui envisage de dénoncer de tels faits doit pouvoir fournir les détails suivants :

4.5 Qu'elle provienne d'un fonctionnaire ou d'un non-fonctionnaire, la dénonciation doit être suffisamment détaillée pour pouvoir être évaluée au regard de la présente instruction et comporter notamment :

- a) Une description détaillée de la conduite répréhensible ;
- b) Le nom des fonctionnaires en cause ;
- c) Le lieu et le moment où a eu lieu la conduite répréhensible ;
- d) Le nom des témoins éventuels de la conduite répréhensible ; et
- e) Toutes les pièces justificatives disponibles.

56. Le défendeur n'a pas établi que chaque élément des actions alléguées du requérant était en soi suffisamment grave pour justifier un congé administratif sans traitement. La présente espèce doit être examinée en fonction des faits qui lui sont propres.

57. On peut certes soutenir que séparément chaque faute alléguée peut ne pas être suffisamment grave, mais qu'en les considérant comme un ensemble, la faute alléguée du requérant porte atteinte à la politique de tolérance zéro du défendeur en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles. Elle peut avoir été d'une gravité suffisante pour justifier la cessation de service ou le renvoi. En pareil cas, le placement en congé administratif sans traitement pourrait être justifié. Il n'y a aucune absurdité dans la conclusion du défendeur selon laquelle la faute alléguée,

⁷ Sections 2.1 a) et 2.3 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 (Protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés).

considérée dans son ensemble, est suffisamment grave, si elle est établie, pour justifier la cessation de service ou le renvoi.

58. Pour déterminer si la décision du défendeur de placer le requérant en congé administratif sans traitement était justifiée, il faut se demander si, sur la base des informations disponibles au moment où la décision a été prise, la faute alléguée avait vraisemblablement été commise.

Les informations dont disposait le fonctionnaire autorisé

59. Le défendeur a confirmé, dans les informations communiquées conformément aux directives données lors de la conférence de mise en état, que la transcription des entretiens et l'enregistrement de la réunion ne faisaient pas partie des informations dont disposait la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC lorsqu'elle a rendu sa décision de placement en congé administratif sans traitement. Les seules informations dont disposait la Secrétaire générale adjointe étaient le télégramme chiffré et le mémorandum du BSCI.

60. Les informations découlant de ces deux documents, à partir desquelles il a été reproché au requérant de ne pas avoir dénoncé un cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles, étaient ambiguës. D'une part, il y avait la plaignante ou victime qui avait signalé au requérant qu'elle avait été violée par leur collègue commun. D'autre part, le dossier présenté à la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC contenait une version des faits selon laquelle la plaignante ou victime a dit au requérant que le véritable problème qu'elle avait avec l'auteur présumé était qu'il lui devait de l'argent.

61. Selon cette dernière version des faits, il se peut que le requérant n'ait pas eu d'éléments de preuve lui permettant de signaler l'affaire aux enquêteurs des organisations ni d'obligation réglementaire lui imposant de le faire. Signaler de tels faits sans véritables préoccupations, soupçons ou détails factuels, pourrait être considéré comme un acte gratuit visant à porter atteinte à la réputation et à la carrière d'un collègue. Compte tenu des informations disponibles, aucun fondement rationnel ne permettait de conclure que le requérant avait vraisemblablement

commis une faute justifiant un renvoi, du fait de ne pas avoir signalé ces allégations formulées par la plaignante ou victime.

62. En ce qui concerne les accusations de faute liées à la réunion du 25 novembre 2019, le défendeur disposait de plus d'informations concrètes sur la base desquelles il pouvait conclure qu'une certaine faute avait vraisemblablement été commise. Le mémorandum du BSCI indiquait qu'il existait un enregistrement de la réunion, qui renfermait notamment des demandes de paiements adressées à l'auteur présumé par la plaignante ou victime et des instructions données par le requérant pour que celle-ci retire sa plainte.

63. Toutefois, les discussions enregistrées décrites dans le mémorandum du BSCI n'ont pas permis de déterminer si le requérant et les autres personnes discutaient d'un paiement en échange de la non-dénonciation d'un viol. Le dossier contient d'autres versions des événements, qui ne permettent pas de savoir si le véritable problème rencontré par la plaignante ou victime était lié à un viol ou à une dette d'argent. Le rapport du BSCI sur l'enregistrement n'a pas fait ressortir de preuve prépondérante quant à la faute consistant à essayer de dissimuler un viol.

64. Il existait par ailleurs des informations disponibles convaincantes selon lesquelles le requérant avait menti lors de son entretien, en niant le fait que l'argent avait été mentionné pendant la réunion du 25 novembre 2019.

65. Enfin, d'après les informations communiquées dans le mémorandum du BSCI, le requérant a tenté de discuter avec d'autres témoins avant son entretien avec le BSCI. Toutefois, aucune information communiquée à la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC ne liait précisément tout cela à la dissimulation d'une allégation de viol.

66. Les informations dont disposait la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC ne comprenaient pas la transcription des entretiens avec le BSCI ou de l'enregistrement de la réunion. La Secrétaire générale adjointe disposait de deux documents, le télégramme chiffré et le mémorandum du BSCI, qui contenait chacun moins de cinq pages. Les informations qui y figuraient étaient ambiguës

quant à la question de savoir si les actions du requérant étaient liées à des préoccupations, des soupçons ou à la dissimulation d'allégations de viol.

67. Dans l'ordonnance *Okwakol* n° 127 (NBI/2020), l'importance de justifier un congé administratif sans traitement en se fondant sur des faits a été rappelée. Au paragraphe 22, le Tribunal a fait observer que le congé administratif sans traitement ne relevait pas d'un vaste pouvoir administratif discrétionnaire, comme le souhaitait le défendeur, car il concernait des droits contractuels fondamentaux du fonctionnaire.

68. Pour un fonctionnaire, les conséquences du congé administratif sans traitement peuvent être aussi lourdes que celles d'un renvoi sans préavis, mais sans les protections fondamentales que lui assure l'équité procédurale contractuelle. Un fonctionnaire international en congé administratif sans traitement peut rester dans une impasse pour une durée indéterminée, incapable de chercher un autre emploi ou de survivre financièrement sur le lieu d'affectation loin de son pays d'origine.

69. En l'espèce, si le Tribunal n'était pas intervenu en prenant des mesures conservatoires, le requérant aurait pu rester en congé administratif sans traitement pendant 22 mois. Dans une situation comme celle du requérant, les conséquences du congé administratif sans traitement peuvent être plus graves que pour une personne renvoyée sans préavis. Il s'agit d'une mesure draconienne qui ne doit être utilisée que dans des cas exceptionnels⁸.

70. En l'espèce, les informations disponibles au moment où la décision a été prise sont restées inchangées pendant une longue période de congé administratif sans traitement. Les informations n'étaient pas suffisantes pour estimer que le

⁸ Conformément à l'ordonnance *Antoine* n° 172 (NBI/2020), un fonctionnaire ne doit pas être surpris par une perte soudaine de revenus avant d'avoir pu prendre des dispositions pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille pendant l'enquête. Le placement en congé administratif sans traitement ne doit pas non plus inciter à renoncer à une enquête rapide, ce qui risque de se produire si le fait de maintenir un fonctionnaire en congé administratif sans traitement engendre peu de frais pour l'organisation. Il s'ensuit que la charge financière que représente le placement d'un fonctionnaire en congé administratif doit être partagée et que le congé administratif doit être appliqué de façon échelonnée, en envisageant un congé à traitement partiel avant d'imposer un congé administratif sans traitement, ce dernier se justifiant dans des cas réellement exceptionnels, lorsqu'il est objectivement impossible de clôturer l'instance disciplinaire dans un certain délai.

requérant avait vraisemblablement commis une faute suffisamment grave pour justifier son renvoi. Rien n'indique que l'exécution échelonnée d'un congé administratif à traitement partiel ait été envisagée, au moins à partir de janvier 2020, au moment de l'ouverture de l'enquête. Le requérant n'aurait pas dû être sommairement privé de ses droits contractuels sur la base des informations disponibles.

71. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, le requérant a réussi à établir que la décision de le placer en congé administratif sans traitement était dénuée de fondement.

Conclusion

72. La requête est accueillie sur le fond.

73. La décision de placer le requérant en congé administratif sans traitement pendant six mois est annulée.

(Signé)

Eleanor Donaldson-Honeywell, juge

Ainsi jugé le 19 novembre 2021

Enregistré au Greffe le 19 novembre 2021

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi