



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF  
DES NATIONS UNIES

---

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/049  
UNDT/NBI/2020/085  
Jugement n° : UNDT/2021/134  
Date : 19 novembre 2021  
Original : anglais

---

**Juge :** M<sup>me</sup> Eleanor Donaldson-Honeywell

**Greffé :** Nairobi

**Greffier :** M<sup>me</sup> Abena Kwakye-Berko

KUYA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil du requérant :**

Sètonджи 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 est un auditeur résident auprès du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), à Goma. Il est titulaire d'un engagement continu à la classe P-4.

2. Le présent jugement se prononce sur ses deux requêtes enregistrées sous les numéros UNDT/NBI/2020/049, déposée le 30 juin 2020 [requête n° 1], et UNDT/NBI/2020/085, déposée le 21 octobre 2020 [requête n° 2]. Il s'agit de requêtes qui se recoupent et contestent 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 pendant trois mois, congé qui a été rétroactivement prolongé le 13 mai 2020 pour trois mois supplémentaires.

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 »). 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 BSCI selon lesquelles le requérant :

- a. N'avait pas signalé une allégation d'atteinte sexuelle (viol) formulée contre un VNU (« l'auteur présumé ») et

b. Avait tenté de s'interposer dans l'administration de la justice à l'ONU et de dissimuler ladite allégation en participant à une réunion avec d'autres personnes pour négocier un paiement avec la victime présumée pour qu'elle retire la plainte.

5. Le 13 mai 2020, le congé administratif sans traitement a été prolongé de trois mois avec effet rétroactif à compter du 13 avril 2020. À compter du 16 juillet 2020, le congé administratif sans traitement du requérant a été converti en congé administratif avec traitement. Dans la présente requête, le requérant estime que les décisions antérieures de le placer en congé administratif sans traitement étaient illégales.

6. La contestation du congé administratif sans traitement est en partie sans objet, car son exécution rétroactive, du 16 avril 2020 au 13 mai 2020, a été spontanément annulée.

7. Le défendeur soutient que la requête est sans fondement, car le congé administratif sans traitement ainsi que sa prolongation ont été légalement décidés conformément à la disposition 10.4 c) du Règlement du personnel et à l'article 11.4 b) de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 (« Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire »).

8. Pour les raisons exposées dans le présent jugement, le requérant obtient 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 :

a. Le 20 novembre 2019, la victime présumée a signalé à l'Équipe déontologie et discipline de la MONUSCO qu'elle avait été violée le 29 juin 2019 par l'auteur présumé. Elle a dit qu'elle avait déjà signalé les faits à un fonctionnaire de l'ONU, M. Loto, le 10 juillet 2019.

- b. Le 25 novembre 2019, la plaignante ou victime a assisté à une réunion avec le requérant, l'auteur présumé, M. Loto et un autre collègue, M. Okwakol, qui était le premier notateur du requérant et le chef des auditeurs résidents du BSCI.
- c. La plaignante ou victime a enregistré la conversation engagée pendant la réunion et 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. Loto et M. Okwakol lui ont donné pour instruction de retirer la dénonciation faite auprès de l'Équipe déontologie et discipline.
- d. La plaignante ou victime a ensuite tenté de retirer la dénonciation faite auprès de l'Équipe déontologie et discipline, mais on lui a dit qu'elle avait été transmise au BSCI.
- e. Au cours d'un entretien ultérieur avec le BSCI, le requérant a déclaré qu'il savait avant la réunion que la plaignante ou victime avait déposé une plainte pour atteinte sexuelle auprès de l'Équipe déontologie et discipline et que M. Loto et l'auteur présumé étaient liés à l'allégation de viol. Il savait qu'une offre d'argent avait été faite pendant la réunion, mais n'a pas pu expliquer pourquoi. Il n'a pas essayé de quitter la réunion.
- f. Quant à l'objet de la réunion du 25 novembre 2019, le requérant a déclaré qu'il s'agissait de régler un malentendu concernant l'argent entre la plaignante ou victime et l'auteur présumé et de lui expliquer les conséquences que sa plainte pourrait avoir pour M. Loto.
10. Le 10 décembre 2019, le requérant a été informé par le BSCI qu'il faisait l'objet d'une enquête sur une éventuelle faute. Il se serait immiscé dans une enquête du BSCI sur une agression sexuelle, en cherchant à servir d'intermédiaire entre la plaignante ou victime et la personne faisant l'objet de l'enquête. Le requérant a été

informé qu'il faisait l'objet d'une enquête pour avoir aidé ou contribué à la commission d'un acte répréhensible.

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.

12. Le 5 mars 2020, le requérant a demandé un contrôle hiérarchique de la décision. Le Groupe du contrôle hiérarchique a confirmé la décision le 23 avril 2020.

13. Le 15 mai 2020, le requérant a été informé que la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC avait décidé de prolonger 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. 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.

14. Le 22 juin 2020, la Sous-secrétaire générale aux ressources humaines a examiné l'aspect rétroactif de la décision de placer le requérant en congé administratif sans traitement, et a ordonné que le requérant reçoive son traitement pour la période allant du 13 avril 2020 au 13 mai 2020.

15. Le 30 juin 2020, le requérant a déposé la requête n° 1, en saisissant le Tribunal du contentieux administratif pour contester la décision initiale du défendeur (janvier 2020) de le placer en congé administratif sans traitement.

16. Le 10 juillet 2020, lorsque la deuxième période du congé administratif sans traitement du requérant a pris fin, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne a décidé de placer le requérant en congé administratif avec

traitement et non sans traitement à compter du 16 juillet 2020. Cette décision a été prise conformément à la disposition 10.4 du Règlement du personnel et à l'article 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1. Le congé administratif avec traitement était d'une durée initiale de trois mois, dans l'attente d'un examen par le DMSPC du rapport d'enquête du BSCI sur la conduite du requérant.

17. Le 15 juillet 2020, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de le placer en congé administratif avec traitement. Par la suite, il a saisi le Tribunal d'une requête en sursis à l'exécution de la décision de le placer en congé administratif avec traitement. La requête a été rejetée le 23 juillet 2020 par l'Ordonnance n° 42 (NBI/2020). Pendant cette procédure, le défendeur a informé le Tribunal que le rapport d'enquête du BSCI sur la conduite du requérant avait été transmis à la Sous-secrétaire générale aux ressources humaines pour qu'elle détermine si une instance disciplinaire devait être engagée, conformément à l'article 7.2 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

18. Le 1<sup>er</sup> septembre 2021, une fois la décision rendue sur la requête aux fins de sursis à exécution, la présente 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.

19. Les parties ont convenu que l'affaire pouvait être jugée sur pièces. Elles ont déposé leurs conclusions finales écrites conformément aux directives données par le Tribunal lors de la conférence de mise en état.

### **Argumentation des parties**

20. Le requérant souligne que le seul fondement des accusations portées contre lui était sa participation involontaire à la réunion du 25 novembre 2019. Le requérant dit avoir été invité par son premier notateur, M. Okwakol, à assister à la réunion. Il n'était pas au courant des événements qui avaient eu supposément lieu entre la plaignante ou victime et l'auteur présumé en juin 2019. Il n'a pris connaissance de l'allégation d'atteinte sexuelle formulée par la victime présumée que le 25 novembre 2019 lorsqu'il a assisté à la réunion. Les faits avaient alors déjà

été signalés à l'Équipe déontologie et discipline et il ne pouvait pas avoir tenté de les dissimuler.

21. Selon le requérant, il a peut-être commis une erreur de jugement du fait de ne pas avoir quitté la réunion lorsqu'il a réalisé que la victime présumée demandait de l'argent. Cela ne constituait pas pour autant une faute grave, comme une fraude financière et des atteintes sexuelles, justifiant un renvoi ou un congé administratif sans traitement. Ayant simplement assisté à une réunion de médiation organisée par son supérieur hiérarchique et n'ayant pas commis d'atteinte sexuelle, le requérant a estimé qu'il était injuste et disproportionné de tout de même lui imposer instantanément la mesure de congé administratif sans traitement qui est applicable à ce type de faute grave.

22. D'après le requérant, non seulement ces facteurs contextuels n'ont pas été pris en considération, mais les garanties d'une procédure équitable n'ont pas été respectées dans les méthodes utilisées pour collecter les informations qui ont permis d'élaborer le mémorandum sur la base duquel la décision a été prise. Le processus a été entaché d'enregistrements secrets et d'actes de provocation et de harcèlement pendant les entretiens. L'objectif était de forcer les personnes visées à faire des aveux en leur racontant des mensonges, en les réprimandant et en les intimidant. Ces plaintes ont été adressées à la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC en août 2020. Les entretiens ont ensuite repris.

23. Sur le fond de l'affaire, le requérant soutient également que l'illégalité de la décision du défendeur de le placer en congé administratif sans traitement est confirmée par les mesures prises par le défendeur lui-même, puisqu'il a converti le congé du requérant en congé administratif avec traitement. Il en a été ainsi pour ce qui est de la rétroactivité du congé administratif sans traitement de mi-avril à mi-mai 2020 et à partir de juillet 2020.

24. Le conseil du requérant s'appuie également sur l'observation faite dans l'Ordonnance *Loto* n° 119 (NBI/2020), selon laquelle l'aspect rétroactif du processus décisionnel a vicié la décision dans son ensemble et l'a rendue illégale.

25. Le conseil du défendeur fait valoir que, dans le cadre du contrôle juridictionnel, le Tribunal examine exclusivement les informations dont disposait le décideur au moment où la décision a été prise.

26. Dans ses conclusions finales, le conseil du défendeur a intégré de nouvelles informations selon lesquelles le 4 octobre 2021, la Secrétaire générale adjointe chargée du DMSPC avait décidé d'imposer au requérant la mesure disciplinaire de rétrogradation avec suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion. Le défendeur admet que, puisqu'il a finalement été estimé que la faute du requérant ne justifiait pas un renvoi ou une cessation de service, toute somme retenue lui sera restituée conformément à la disposition 10.4 d) du Règlement du personnel.

## **Examen**

27. 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. La décision a été prise le 13 janvier 2020, les termes employés le 13 mai 2020 pour prolonger la décision ne faisant apparaître aucun fait nouveau ou analyse nouvelle.

28. 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. Dans ce processus d'évaluation, le Tribunal est conscient de la présomption de régularité des décisions du défendeur<sup>1</sup>. 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 rationnelle<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Arrêt *Muteeganda* (2018-UNAT-869), par. 38.



29. Le cadre réglementaire régissant les cas où le défendeur peut, à sa discrétion, décider de placer un fonctionnaire en congé administratif sans traitement en attendant la clôture de l'enquête et de toute instance disciplinaire 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 :

- a) Il existe des motifs raisonnables de croire qu'il s'est rendu coupable d'exploitation ou d'atteintes sexuelles, auquel cas il est remis 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.

30. 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 placé 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.

31. 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*

32. 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.

33. Le conseil 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.

34. 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 appartienne 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 ; [Non souligné dans l'original].

35. 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.

36. 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 faits<sup>3</sup>.

37. 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 :

---

<sup>3</sup> 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).

- 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.

38. En l'espèce, au moment où la décision a été prise, les informations disponibles permettaient uniquement de conclure que lorsque le requérant a été convoqué à une réunion par son supérieur hiérarchique, M. Okwakol, il n'avait qu'une connaissance sommaire de la dénonciation de viol faite antérieurement par la victime présumée. Rien n'indique qu'il connaissait le détail de l'allégation.

39. Le mémorandum du BSCI ne contenait pas non plus d'informations permettant d'affirmer que le requérant avait tenté de dissimuler des atteintes sexuelles dans le cadre des discussions qui se sont tenues pendant la réunion du 25 novembre 2019. Il est admis dans le mémorandum que les actes pour lesquels la victime présumée demandait à l'auteur présumé de présenter des excuses n'étaient pas définis.

40. Compte tenu des faits de l'espèce, le placement du requérant en congé administratif sans traitement était de prime abord irrégulier. Les circonstances de l'espèce sont semblables à celles examinées par le Tribunal dans l'Ordonnance *Okwakol* n° 127 (NBI/2020). Le Tribunal réitère ci-dessous la déclaration faite au paragraphe 22 de l'Ordonnance n° 127 [traduction non officielle] :

Il est particulièrement intéressant de noter que le requérant ne fait pas l'objet d'une enquête pour avoir commis des actes d'exploitation et des atteintes sexuelles, mais plutôt pour ne pas avoir signalé un acte de viol et avoir tenté de détourner le cours de l'enquête en incitant une victime présumée à retirer sa plainte. Les faits dont le Tribunal est saisi ne font apparaître aucun motif valable qui justifierait de démontrer que le requérant, en premier lieu, savait parfaitement qu'un viol avait été commis, en second lieu, savait qu'une enquête était en cours ou qu'il avait menacé la

victime ou l'avait persuadée de commettre un acte illégal. Il est par ailleurs possible que le requérant n'ait été qu'un médiateur dans un conflit privé. Rien n'indique non plus que le requérant a participé à l'interaction contestée, alors que la participation d'autres personnes est mentionnée. Le Tribunal comprend que le défendeur peut avoir connaissance de certains détails concernant ces éléments d'appréciation qui peuvent constituer un motif valable. Toutefois, ces détails ne suffiraient pas à justifier le congé administratif sans traitement.

41. Le défendeur n'avait de prime abord aucune raison de conclure que la faute alléguée était suffisamment grave, si elle était établie, pour justifier une cessation de service ou un renvoi. Cela est vrai que l'on se fonde sur les infractions reprochées en tant que telles ou sur un examen du dossier dont disposait le décideur.

*Les informations dont disposait le fonctionnaire autorisé*

42. 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.

43. Les informations découlant de ces deux documents et ayant servi de base à l'accusation résultant de la réunion du 25 novembre 2019 étaient insuffisantes pour conclure que le requérant avait vraisemblablement commis une certaine faute. Le mémorandum du BSCI indiquait qu'il existait un enregistrement de la réunion, qui renfermait notamment des demandes de paiement adressées à l'auteur présumé par la victime présumée et des instructions données par le requérant et d'autres personnes pour que la victime présumée retire sa plainte.

44. 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 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.

45. Selon les informations versées au dossier, avant la réunion, le requérant a appris que la victime présumée avait dénoncé des atteintes sexuelles. Toutefois, la nature et l'étendue des informations qui lui avaient été communiquées n'ont pas été définies.

46. 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 courts, le télégramme chiffré et le mémorandum du BSCI, qui contenait chacun moins de cinq pages. Les informations qui y figuraient ne permettaient pas de déterminer si les actions du requérant étaient liées à des préoccupations, des soupçons ou des tentatives de médiation concernant des allégations de viol. Au contraire, il ressort du dossier disponible au moment où la décision a été prise que les actions du requérant visaient uniquement, premièrement, à régler un malentendu concernant l'argent et, deuxièmement, à faire connaître à la victime présumée les conséquences de ses actes pour M. Loto, qui n'était pas l'auteur présumé.

47. 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.

48. 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.

Il s'agit d'une mesure draconienne qui ne doit être utilisée que dans des cas exceptionnels<sup>4</sup>.

49. 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 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.

50. 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**

51. La requête est accueillie sur le fond.

52. En conséquence, le Tribunal ordonne :

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

b. Le défendeur doit verser au requérant l'ensemble des traitements et prestations pour la période allant du 13 janvier 2020 au 16 juillet 2020, exception faite de la période comprise entre le 16 avril et le 13 mai 2020.

---

<sup>4</sup> 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.

c. L'indemnisation sus-indiquée produira intérêt au taux préférentiel des États-Unis d'Amérique avec effet à compter de la date à laquelle le présent jugement deviendra exécutoire jusqu'au paiement de ladite indemnisation, ce taux préférentiel devant être majoré de 5 % à compter de 60 jours au-delà de cette date.

*(Signé)*

Eleanor Donaldson-Honeywell, juge

Ainsi jugé le 19 novembre 2021

Enregistré au Greffe le 19 novembre 2021

*(Signé)*

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi