



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/067

Jugement n° : UNDT/2021/144

Date : 30 novembre 2021

Original : Anglais

Juge : M^{me} Margaret Tibulya, juge

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

ANTOINE

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

M. Sètonджи Roland Adjovi, *Etudes Vihodé*

M. Charles A. Adeogun-Phillips, Charles Anthony LLP

Conseil du défendeur :

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

M^{me} Romy Batrouni, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction et rappel de la procédure

1. Le 13 août 2021, le requérant, fonctionnaire d'administration de classe FS-6 au sein du Bureau du chef adjoint de l'appui à la Mission de l'Organisation des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (« l'ONUST ») à Jérusalem (Israël), a déposé une requête, dans laquelle il contestait la décision rendue le 9 juin 2021 par le chef de mission par intérim de l'ONUST de prolonger son placement en congé administratif avec traitement de trois mois supplémentaires ou jusqu'à l'achèvement d'une enquête et d'une éventuelle procédure disciplinaire, si celle-ci survenait auparavant (la « décision contestée »).

2. Le défendeur a déposé une réponse le 17 septembre 2021.

3. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal ») a tenu une audience de mise en état le 15 octobre 2021 au cours de laquelle les parties ont convenu, entre autres, que l'affaire pouvait être tranchée sur la base de conclusions écrites et que des conclusions finales n'étaient pas nécessaires.

4. Le 22 octobre 2021, le requérant a déposé une réplique à cette réponse.

5. Le défendeur a déposé des observations sur la réplique le 26 octobre 2021.

Résumé des faits pertinents

6. Le 24 juin 2020, la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne (le « BSCI ») a reçu un rapport signalant une conduite répréhensible potentielle mettant en cause des fonctionnaires de l'ONUST à Jérusalem. Parmi les éléments de preuve communiqués à l'appui du rapport se trouvait une séquence vidéo (la « vidéo »). Le 25 juin 2020, M. Ben Swanson, directeur de la Division des investigations du BSCI a envoyé un courriel au chef de mission par intérim de l'ONUST l'informant du rapport et de la vidéo¹. La vidéo montrait deux hommes et

¹ Réponse, annexe 1.

une femme roulant dans une rue animée à bord d'un véhicule des Nations Unies clairement identifié comme tel. L'homme sur le siège arrière et la femme étaient supposément en train de se livrer à un acte de nature sexuelle pendant que le véhicule se déplaçait le long d'une rue très fréquentée. Les fonctionnaires de l'ONUST mis en cause dans le rapport sont le requérant et un autre fonctionnaire de l'ONUST.

7. Le 2 juillet 2020, le requérant a reçu notification de la décision de la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité le plaçant en congé administratif sans traitement².

8. Le 14 juillet 2020, le requérant a déposé une demande de contrôle hiérarchique concernant deux décisions : i) la décision du 2 juillet 2020 le plaçant en congé administratif sans traitement et ii) la saisie de son téléphone portable personnel par le BSCI au cours d'une audition tenue le 30 juin 2020³. Le même jour, il a également déposé une demande de suspension de l'exécution de la décision.

9. Le 22 juillet 2020, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 139 (NBI/2020), rejetant la demande de suspension de l'exécution de la décision.

10. Le 30 août 2020, le requérant a déposé une requête au fond contestant les deux décisions susmentionnées (paragraphe 8 ci-dessus), à laquelle a été attribué le numéro d'affaire UNDT/NBI/2020/070. Le même jour, le requérant a déposé une demande en indication de mesures conservatoires aux fins de la suspension des décisions contestées.

11. Le 9 septembre 2020, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 172 (NBI/2020), faisant partiellement droit à la demande en indication de mesures conservatoires du requérant et suspendant la décision de placement du requérant en congé administratif sans traitement.

² Réponse, annexe 5, et requête, annexe 2.

³ Requête, annexe 11.

12. Le 11 septembre 2020, le requérant a été placé en congé administratif avec traitement pour une période initiale de trois mois par le chef de mission par intérim de l'ONUST⁴.

13. Par lettres datées du 8 décembre 2020 et du 9 mars 2021, le chef de mission par intérim a informé le requérant que son placement en congé administratif avec traitement était prorogé⁵.

14. Le 9 juin 2021, le requérant a reçu la décision contestée.

Moyens des parties

Requérant

15. Les moyens du requérant sont résumés comme suit :

a. Les retards de procédure et l'absence d'accusations portées contre lui sont abusifs et violent le droit à une procédure régulière.

*i. Cela fait désormais plus d'un an que le requérant attend d'être mis en accusation depuis que le défendeur a formulé initialement ces allégations à son encontre. Dès lors, le processus de remise d'une lettre lui notifiant l'ouverture de la procédure, permettant au requérant de répondre aux accusations, puis à l'Administration d'imposer une sanction, prendra probablement encore près d'un an, si l'on en croit une analyse historique de nombreuses affaires. Dès lors, sans intervention, le requérant aura été en congé administratif pendant près de deux ans au total avant de se voir notifier une décision administrative susceptible de recours. Pareil retard est excessif et abusif, et dépasse de loin la période de 12 mois entre l'enquête et la sanction constatée dans l'arrêt *Gisage* (2019-UNAT-973).*

⁴ Requête, annexe 12, et réponse, annexe 16.

⁵ Requête, annexes 15 et 16, et réponse, annexe 18.

ii. Le placement du requérant en congé administratif sans aucune décision administrative a considérablement porté préjudice à sa réputation, à son estime de lui-même et à sa santé mentale, ainsi qu'à ses niveaux de compétence et à ses perspectives d'avenir. Le défendeur doit soit le mettre en accusation afin qu'il puisse contester les allégations dans sa défense, soit classer l'affaire.

iii. Laisser le requérant « pourrir » en congé administratif avec traitement pendant une durée aussi longue sans qu'il soit mis en accusation constitue en outre une manœuvre disproportionnée, abusive et punitive et rend totalement risible le fait que le défendeur continue de se fonder sur l'alinéa d) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel, lequel dispose que le congé administratif avec traitement n'est pas une mesure disciplinaire. Les actions du défendeur sont punitives et constituent de fait une mesure disciplinaire déguisée. L'ancien alinéa b) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel indiquait que le congé administratif avec traitement, dans toute la mesure possible, « ne doit pas [...] dépasser trois mois ». La suppression de ce passage dans la version actuelle de l'alinéa b) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel ne saurait encourager le défendeur à rester passif et à profiter de manière abusive du requérant.

iv. Si le défendeur était autorisé à poursuivre le recours à cette stratégie et si les positions réitérées du Groupe du contrôle hiérarchique étaient avalisées, il en résulterait que l'enquête et la procédure disciplinaire n'auraient jamais à être menées à leur terme et que le fonctionnaire n'aurait jamais la possibilité de contester son placement en congé administratif avec traitement, ainsi que les retards déraisonnables, abusifs et injustes.

v. Non seulement une telle démarche méconnaît le droit du requérant à un recours effectif, implicite dans les normes établies en

matière de droits de la personne et consacré par la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel »), mais elle viole également les conditions d'emploi prévues dans son contrat. En ne menant pas d'enquête en temps utile, l'Administration a violé un devoir de diligence implicite. Le retard déraisonnable dans l'ouverture de la procédure disciplinaire constitue une violation du devoir de diligence. En conséquence, ses conditions d'emploi ont été violées.

vi. Le requérant était en congé de maladie certifié depuis août 2020 et avait indiqué qu'en raison de sa maladie, tout contact devait avoir lieu par l'intermédiaire de son avocat, lequel était titulaire d'une procuration authentique le désignant comme interlocuteur à contacter en tous points à compter du 15 août 2020. Or, personne n'a contacté le conseil du requérant conformément aux instructions, pas plus que les professionnels de santé ayant fourni les certificats médicaux justifiant son congé de maladie certifié.

b. Les raisons avancées pour justifier le placement du requérant en congé administratif avec traitement ne sont pas expliquées au regard d'un quelconque critère requis.

i. La justification fournie dans les mémorandums du 11 septembre 2020, du 8 décembre 2020 et du 9 mars 2021 le plaçant en congé administratif avec traitement fait systématiquement référence à la justification initiale sans fournir d'explication supplémentaire. L'auteur de la décision s'est contenté de reprendre le texte de la section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire) sans indiquer les faits précis et sans donner la moindre explication qui correspondrait à la disposition ainsi visée.

ii. La décision de placer et de maintenir le requérant en congé administratif avec traitement pendant une si longue durée sans qu'aucune mise en accusation ne lui soit même notifiée, après s'être précipité pour le placer en congé administratif sans traitement dans les 24 heures suivant l'ouverture de l'enquête, en publiant des communiqués de presse factuellement erronés, diffamatoires et trompeurs indiquant qu'il était coupable de faute, sans respect du droit à une procédure régulière, et que la procédure disciplinaire serait menée à bien rapidement, est abusive et irrégulière.

iii. L'incapacité à mener la procédure à son terme dans un délai raisonnable alors même qu'il était promis à la presse que ladite procédure était presque achevée il y a un an a eu des répercussions extrêmement négatives sur la santé, les perspectives professionnelles et l'évolution de carrière du requérant. L'abus le plus récent, à savoir la divulgation de l'état d'avancement du rapport d'enquête par un soi-disant porte-parole du Département des opérations de paix de l'ONU semble être le nouveau chapitre malveillant d'une série de violations du droit à une procédure régulière à laquelle le requérant a été soumis.

Moyens du requérant eu égard à l'annexe 18 de la requête

16. En réponse à la demande faite par le défendeur au paragraphe 30 de sa réponse, à savoir de déclarer l'annexe 18 irrecevable, le requérant fait valoir ce qui suit :

a. L'annexe 18 était constituée d'un commentaire et d'une analyse de l'affaire qui ont été diffusés publiquement et le conseil du requérant n'en est pas l'auteur.

b. Le fait que l'annexe 18 soit datée du 11 octobre 2020 n'est pas pertinent ; cela n'entame pas la crédibilité de l'analyse des éléments de preuve et des actions du défendeur au moment des faits.

c. Le requérant a joint à ses requêtes d'autres commentaires sur l'affaire accessibles au public. Le défendeur s'est largement fondé sur des documents publiés par l'organisation Inner City Press au cours de l'enquête et dans les allégations formulées à l'encontre du requérant. Ces articles et vidéos contiennent en outre des remarques désobligeantes vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies, du Secrétaire général et du requérant qui ne sont pas pertinentes pour se prononcer sur la recevabilité.

d. Le requérant est en droit de produire toute information qu'il juge pertinente au regard de ses moyens.

17. Le requérant prie le Tribunal de lui accorder les réparations cumulatives suivantes :

a. L'annulation de la décision le plaçant en congé administratif avec traitement, afin qu'il puisse immédiatement reprendre le service actif.

b. L'octroi d'une indemnité au titre des dommages causés à sa réputation et à ses perspectives de carrière en le tenant éloigné du bureau pendant une si longue période.

c. La rétractation des déclarations à la presse des 2 et 3 juillet 2020 par la publication d'un communiqué corrigeant ces déclarations et respectant la présomption d'innocence.

d. L'ouverture d'une procédure visant à ce que le porte-parole du Secrétaire général, le Conseiller principal de l'ONUST et un membre de la Section de la communication stratégique du Département des opérations de paix répondent de faute/conduite répréhensible pour abus de pouvoir en vertu de la circulaire ST/SGB/2019/8 (Lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité) et pour violations des alinéas a) et b) de l'article 1.2 du Statut du personnel et de l'alinéa f) de la

disposition 1.2 du Règlement du personnel, pour avoir publié en connaissance de cause des déclarations à la presse erronées et diffamatoires.

e. L'ouverture d'une procédure visant à ce que le Directeur de la Division des investigations du BSCI en exercice au moment des faits, le chef de la Division des investigations du BSCI à Vienne, le chef de section de la Division des investigations du BSCI à Vienne et la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité répondent de faute/conduite répréhensible pour abus de pouvoir en vertu de la circulaire ST/SGB/2019/8, pour violations des droits du requérant en vertu de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 et des alinéas a) et b) de l'article 1.2 du Statut du personnel et de l'alinéa f) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, pour avoir agi de sorte que l'Organisation soit vue en train de prendre des mesures en réponse à une couverture négative dans la presse.

Défendeur

18. Les moyens du défendeur sont résumés comme suit :

a. *La décision contestée était régulière et rationnelle.*

i. En tant que chef d'entité, le chef de mission par intérim disposait de l'autorité déléguée de prendre la décision contestée et a fait un usage régulier de son pouvoir discrétionnaire en établissant que les critères requis pour placer le requérant en congé administratif avec traitement, en vertu des alinéas a) et c) de la section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 étaient remplis.

ii. Afin de déterminer si le requérant était en mesure de continuer à s'acquitter de ses fonctions au sein de l'Organisation, en vertu de l'alinéa a) de la section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1, le chef de mission par intérim a raisonnablement conclu qu'étant donné la gravité des faits, le requérant n'était pas en mesure de

continuer à exercer efficacement ses fonctions de fonctionnaire d'administration en position de responsabilité à l'ONUST, le tout dans un contexte sensible et dans une zone affectée par un conflit. Au surplus, le chef de mission par intérim a raisonnablement estimé que la présence du requérant dans les locaux de l'ONUST pourrait porter préjudice aux intérêts et à la réputation de l'Organisation, en vertu de l'alinéa c) de la section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

iii. Il n'est pas contesté que la conduite du requérant a considérablement nui à la réputation et à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies et de l'ONUST. Dès lors, il était raisonnable pour le chef de mission par intérim de conclure que la reprise par le requérant de ses fonctions au sein de l'ONUST risquait de nuire davantage à la réputation de l'Organisation.

iv. La décision contestée était conforme à l'alinéa b) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel. Dans la décision contestée, le chef de mission par intérim a expliqué la raison de la prorogation du placement du requérant en congé administratif avec traitement, en se référant aux alinéas a) et c) de la section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 et aux lettres précédemment adressées au requérant concernant son congé administratif avec traitement, notamment celle l'informant de son placement initial en congé administratif avec traitement, datée du 11 septembre 2020, laquelle fait expressément référence à l'ordonnance n° 172 (NBI/2020). Les formulations employées dans la décision contestée sont claires et sans ambiguïté, et le raisonnement exposé est précis et intelligible. Le requérant a été dûment informé des faits sous-tendant la décision de le placer en congé administratif avec traitement, et de la décision de proroger ledit congé.

v. Le requérant n'a pas contesté la décision initiale tendant à le placer en congé administratif avec traitement, datée du 11 septembre 2020. Par conséquent, il ne peut, en l'espèce, par des moyens détournés, contester le fondement de la décision initiale de le placer en congé administratif avec traitement.

b. La procédure n'a pas connu de retard.

i. Le BSCI a ouvert son enquête en juin 2020 et, par memorandum en date du 19 mai 2021, a renvoyé l'affaire concernant le requérant au Bureau de la gestion des ressources humaines afin qu'il prenne les mesures qui s'imposent. Le renvoi se fondait sur un rapport d'enquête, daté du 19 mai 2021, élaboré par le BSCI, pièces justificatives à l'appui. Le 16 août 2021, le requérant a été prié de répondre à un memorandum daté du 12 août 2021, exposant les allégations de faute retenues contre lui. Le memorandum relatif aux allégations a été publié moins de trois mois après la réception par le Bureau des ressources humaines du rapport d'enquête du BSCI, et ce, malgré le refus du requérant de coopérer avec les enquêteurs du BSCI. Le requérant n'a transmis ses commentaires que près de deux mois plus tard, le 12 octobre 2021, après avoir sollicité une extension de délai d'un mois. Dès lors, il ne peut se prévaloir d'un soi-disant retard de la part du défendeur.

ii. L'achèvement d'une enquête n'est soumis à aucun délai. Au contraire, le Tribunal d'appel a estimé que les conclusions à ce sujet dépendent en grande partie des circonstances, et notamment des éventuelles difficultés pratiques sur le lieu d'affectation, de la nature des allégations, de la complexité de l'enquête et de la nécessité de respecter le droit à une procédure régulière.

iii. La durée de l'enquête du BSCI était raisonnable, étant donné la gravité d'un signalement de conduite répréhensible par des

fonctionnaires des Nations Unies au sein d'une mission sensible de maintien de la paix et la nécessité de procéder à une enquête approfondie. Le BSCI a auditionné plusieurs témoins et personnes mises en cause. Il a effectué un premier entretien avec le requérant dans le cadre de l'enquête le 30 juin 2020 et, en mars 2021, l'a prié de se présenter à un entretien de suivi afin de fournir des informations supplémentaires. Le requérant n'a pas coopéré. En dépit de demandes répétées formulées par les enquêteurs en mars 2021, le requérant a refusé de participer à un deuxième entretien dans le cadre de l'enquête. Il a également refusé de fournir des informations concernant un témoin capital dans ce dossier.

iv. La vague référence faite par le requérant à l'arrêt *Gisage* s'agissant du congé administratif sans traitement est erronée. Un congé administratif avec traitement peut durer plus longtemps qu'un congé administratif sans traitement, puisqu'il emporte des conséquences bien moins lourdes.

v. Le requérant affirme à tort qu'il était en congé maladie certifié depuis août 2020. Au moment où il a été contacté par le BSCI pour un deuxième entretien dans le cadre de l'enquête en mars 2021, le requérant n'était plus en congé maladie certifié. Le BSCI a consulté le Service médical de l'ONUST afin de savoir si l'intéressé était en mesure de prendre part à un entretien. Le Service médical de l'ONUST a répondu que le congé maladie certifié du requérant avait pris fin en février 2021 et que sa requête ultérieure de prorogation de ce congé jusqu'au 31 mars 2021 n'avait pas reçu l'aval du Service médical. Le Service médical de l'ONUST a fait savoir au BSCI que le requérant était, sur le plan médical, capable de prendre part à un entretien, sous certaines conditions.

c. *Le requérant n'est pas fondé à recevoir la moindre réparation.*

i. La décision contestée était régulière et, à ce titre, la demande du requérant tendant à son annulation devrait être rejetée.

ii. Le requérant n'est pas fondé à se voir octroyer une quelconque indemnité, monétaire ou autre, puisqu'il n'a pas produit de preuve d'un préjudice, ainsi que l'exige l'alinéa b) de l'article 10.5 du Statut du Tribunal, tel qu'il a été modifié par la résolution 69/203 de l'Assemblée générale.

iii. Les demandes du requérant, à savoir a) la rétractation des déclarations à la presse et b) l'ouverture d'une procédure visant à ce que des fonctionnaires de l'ONU répondent de leurs actes eu égard aux déclarations à la presse, sont dénuées de fondement juridique, étant donné qu'elles sont sans lien de connexité avec la décision attaquée. Par ailleurs, les réparations ainsi demandées ne relèvent pas de la compétence du Tribunal, telle qu'elle est définie à l'article 10.5 de son Statut.

iv. Dans la mesure où le requérant prie le Tribunal d'instruire le défendeur soit de le mettre en accusation afin qu'il puisse pleinement contester les faits qui lui sont reprochés dans sa défense, soit de classer l'affaire, le défendeur note qu'une telle demande est sans objet, étant donné que la procédure disciplinaire a été enclenchée.

19. Le défendeur fait valoir que la tentative du requérant de dissimuler son refus de communiquer les coordonnées de F01, un témoin capital à même de corroborer le récit de l'intéressé et dont il était le seul à avoir les coordonnées utiles, n'est pas fondée. Il existait plusieurs moyens de préserver la confidentialité de F01. Le BSCI aurait pu l'auditionner de manière anonyme. À titre subsidiaire, F01 aurait pu déposer une déclaration en expurgeant son nom, ou bien témoigner devant le présent Tribunal à huis clos.

Demande du défendeur tendant à déclarer irrecevable l'annexe 18 à la requête.

20. Le défendeur prie le Tribunal de déclarer irrecevable l'annexe 18 à la requête, au motif qu'elle est datée du 11 octobre 2020 et, partant, qu'elle n'est pas pertinente vis-à-vis de la décision contestée, laquelle a été rendue le 9 juin 2021, soit huit mois plus tard. Il fait par ailleurs valoir que l'annexe 18 comporte des propos méprisants et insultants à l'égard des conseils du défendeur et de la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et qu'en produisant ladite annexe à l'appui de la requête, le conseil du requérant a violé le paragraphe 4 de l'article 4 du Code de conduite à l'intention des conseils et des justiciables plaidant leur cause, qui lui impose de faire preuve des plus hautes qualités de professionnalisme et de veiller au respect de la déontologie.

21. Au vu de ce qui précède, le défendeur prie le tribunal de rejeter la requête dans son intégralité, ainsi que l'ensemble des réparations demandées par le requérant.

Examen

Annexe 18 à la requête

22. Aux termes des paragraphes 1 et 5 de l'article 18. du Règlement de procédure du Tribunal :

1. Le Tribunal décide de l'admissibilité des preuves.

...

5. Le Tribunal peut écarter les éléments de preuve qu'il considère comme dénués de pertinence, abusifs ou sans valeur probante. Il peut aussi limiter les dépositions orales s'il l'estime approprié.

L'annexe 18 à la requête est irrecevable. Selon le requérant, l'annexe en question est constituée d'un commentaire et d'une analyse de l'affaire diffusés publiquement. Pareil commentaire est sans valeur, probante ou autre, puisque quiconque l'a produit n'était pas soumis à la compétence du Tribunal. Dès lors, sa véracité n'est pas et ne peut être vérifiée. Le commentaire ne s'apparente ni à un élément de preuve ni à un moyen présenté par les parties. Le fait qu'il ait été produit le 11 octobre 2020, soit bien avant que le Tribunal soit saisi de la présente affaire, ne fait qu'aggraver le problème.

Cadre juridique

23. La disposition 10.4 du Règlement du personnel énonce ce qui suit :

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.

[...]

d) La mise en congé administratif est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire. [...]

24. La section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 énonce ce qui suit :

Le fonctionnaire autorisé peut, en tout temps après le signalement d'allégations de conduite répréhensible, décider de placer le fonctionnaire concerné en congé administratif avec traitement s'il conclut à l'existence de l'une ou l'autre des situations suivantes :

a) Étant donné la nature de ses fonctions, le fonctionnaire n'est pas en mesure de continuer à les exercer efficacement ;

c) La présence de l'intéressé dans les locaux de l'Organisation ou au lieu d'affectation pourrait constituer un risque sur le plan financier ou en matière de sécurité pour l'Organisation ou son personnel, ou porter préjudice aux intérêts ou à la réputation de cette dernière ;

25. Le Tribunal est invité à examiner les questions suivantes :

a. Compte tenu des retards de procédure et de l'absence d'accusations portées contre le requérant, la décision de proroger le congé administratif avec traitement de trois mois supplémentaires, prise par le défendeur le 9 juin 2021, est-elle abusive et constitutive d'une violation du droit à une procédure régulière et d'un abus de pouvoir discrétionnaire ?

b. Les raisons avancées pour placer le requérant en congé administratif avec traitement satisfont-elles à la norme réglementaire ?

26. Si les deux parties conviennent que l'auteur de la décision dispose du pouvoir discrétionnaire de placer un fonctionnaire en congé administratif, le requérant affirme que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire au point de commettre un abus (ce qui a été le cas en l'espèce, soutient-il) ne saurait être illimité et ne peut être accepté. Citant l'arrêt *Gisage*, il insiste particulièrement sur le fait qu'il est maintenu en congé administratif depuis plus d'un an sans que des accusations aient été formulées à son encontre, ce qui, d'après lui, est abusif et illicite, étant donné que la durée écoulée dépasse de loin la période juridiquement acceptable de 12 mois entre l'enquête et la sanction. À l'inverse de l'affaire qui nous occupe et qui concerne une décision de prorogation de congé administratif avec traitement, dans l'arrêt *Gisage*, le fonctionnaire avait été placé en congé administratif sans traitement et le Tribunal d'appel avait fait observer que la décision de proroger un congé administratif sans traitement est une mesure administrative drastique, qui devrait normalement être de courte durée.

27. Pour se prononcer sur ce point et sur l'ensemble des questions que la présente requête soulève, le Tribunal sera guidé par les principes suivants :

a. Pour procéder à un contrôle juridictionnel de décisions de placement d'un requérant en congé administratif avec traitement, le Tribunal se pose la question de savoir si la décision était régulière et rationnelle, en tenant compte des critères énoncés dans le Règlement du personnel et dans l'instruction administrative ST/AI/2017/1 et des informations dont disposait le chef d'entité au moment de la décision.

b. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre opinion à celle du chef d'entité, mais bien d'évaluer si la décision en question était irrationnelle ou arbitraire⁶.

c. La durée du placement d'un fonctionnaire en congé administratif doit être raisonnable et proportionnée⁷, mais le Tribunal ne saurait imposer à l'Organisation des délais arbitraires pour achever une enquête et mener à son terme la procédure disciplinaire susceptible d'en découler⁸.

28. Il est rappelé que le requérant a été initialement placé en congé administratif avec traitement le 11 septembre 2020. Le congé administratif avec traitement a par la suite été prorogé à trois reprises (le 8 décembre 2020, le 9 mars 2021 et le 9 juin 2021), au motif que les circonstances ayant justifié le placement initial du requérant en congé administratif avec traitement perduraient.

29. Sur la base des preuves incontestées attestant que le requérant a refusé :

a. de faire savoir aux enquêteurs dès le début de la procédure s'il était le passager assis sur le siège arrière côté passager visible dans la vidéo ;

⁶ Arrêt *Gisage* (2019-UNAT-973), par. 37 à 40.

⁷ Considérant 16 du jugement n° 4039 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (K. c. OIT), faisant référence au considérant 7 du jugement n° 3295 (R.D.A.G. c. OPS).

⁸ Arrêt *Gisage* (2019-UNAT-973), par. 40.

b. de fournir des coordonnées utiles qu'il était le seul à posséder, concernant un témoin capital (F01) pour l'enquête ; et

c. de participer à un deuxième entretien afin de fournir des informations supplémentaires,

conduite qui, de l'avis du Tribunal, constituait un refus de coopérer avec les enquêteurs, le Tribunal estime que la décision attaquée est pleinement conforme aux préconisations de la juridiction d'appel, à savoir que la durée que peut prendre une enquête dépendra des circonstances, et notamment d'éventuelles difficultés pratiques sur le lieu d'affectation, de la nature des allégations, de la complexité de l'enquête et de la nécessité de respecter le droit à une procédure régulière⁹, et que, partant, elle n'était pas abusive, ni constitutive d'une violation du droit à une procédure régulière ou d'un abus de pouvoir discrétionnaire.

30. Il existe des preuves incontestées attestant qu'au cours de son entretien avec le BSCI le 30 juin 2020, le requérant a informé les enquêteurs qu'il n'était pas en mesure de dire s'il s'agissait bien de lui dans la vidéo, mais qu'il comprenait pourquoi d'autres personnes étaient susceptibles de dire que tel était le cas, et qu'il aurait besoin de temps pour étudier attentivement la vidéo afin de pouvoir dire s'il s'agissait ou non de lui¹⁰. Le requérant a par la suite reconnu qu'il était bien le passager assis sur le siège arrière côté passager visible dans la vidéo¹¹.

31. Il ressort d'autres éléments de preuve que le BSCI a eu un premier entretien avec le requérant dans le cadre de l'enquête le 30 juin 2020 et qu'en mars 2021, il a prié celui-ci de se présenter à un entretien de suivi afin de fournir des informations supplémentaires, mais que le requérant a refusé de participer à un deuxième entretien¹².

⁹ Ibid.

¹⁰ Réponse, annexe R/3, memorandum adressé par le BSCI à la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité en date du 30 juin 2020, par. 12.

¹¹ Réponse, par. 5 et annexe R/12, déclaration écrite du requérant datée du 12 juillet 2020.

¹² Réponse, annexe R/24, échange de courriels démontrant le refus du requérant de participer à un deuxième entretien dans le cadre de l'enquête.

32. Le requérant a expliqué qu'il était en congé maladie certifié depuis août 2020¹³ et qu'il faisait l'objet d'une prise en charge continue de la part de ses médecins. Il a également indiqué qu'il avait fait savoir qu'en raison de sa maladie, tout contact devait avoir lieu par l'intermédiaire de son conseil, auquel il avait donné procuration pour servir d'interlocuteur en tous points à compter du 15 août 2020¹⁴, mais que ni son avocat ni les professionnels de santé assurant sa prise en charge n'avaient jamais été contactés par les enquêteurs.

33. Le Tribunal souscrit pleinement à l'argument du défendeur selon lequel l'obligation de coopérer avec les enquêteurs ne saurait être déléguée. Le fonctionnaire a l'obligation personnelle de coopérer avec toute enquête ou tout audit autorisés. La section 6.9 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 ne prévoit pas la possibilité pour le fonctionnaire d'être représenté par un avocat pendant la procédure d'enquête¹⁵.

34. En tout état de cause, il existe une base suffisante pour conclure que le requérant n'était pas en congé maladie certifié en mars 2021 lorsqu'il a été contacté par le BSCI en vue d'un deuxième entretien dans le cadre de l'enquête. Le défendeur affirme que le requérant était en congé maladie certifié du 9 septembre 2020 au 30 novembre 2020, du 1^{er} décembre 2020 au 29 janvier 2021 et du 1^{er} février 2021 au 26 février 2021. Il indique en outre que le BSCI a consulté le Service médical de l'ONUST afin de savoir si le requérant était jugé apte à prendre part à des entretiens, lequel a répondu que le congé maladie certifié de l'intéressé avait pris fin en février 2021 et que sa demande ultérieure de prorogation dudit congé jusqu'au 31 mars 2021 n'avait pas reçu l'aval du Service médical. Le Service médical de l'ONUST a fait savoir au BSCI que le requérant était, sur le plan médical, capable de prendre part à un entretien, sous certaines conditions.

¹³ Duplique du requérant déposée conformément au paragraphe 4 de l'ordonnance n° 223 (NBI/2021), par. 8.

¹⁴ Requête, annexe 21.

¹⁵ Arrêt *Powell* (2013-UNAT-295), par. 23.

35. Le Tribunal estime que les faits précités sont crédibles, le requérant ne les ayant pas réfutés. Ces faits étayent pleinement l'affirmation selon laquelle le requérant a refusé de participer à un entretien de suivi.

36. Le défendeur affirme de nouveau qu'alors que le requérant est le seul à disposer des coordonnées utiles d'un témoin capital (F01), il a refusé de fournir ces informations aux enquêteurs ; or, F01 est la seule personne qui aurait pu corroborer le récit des événements fait par le requérant et qui constitue une réfutation des allégations formulées à son encontre¹⁶.

37. Le requérant nie avoir refusé de fournir au défendeur les coordonnées du témoin F01. Il explique que, par souci de confidentialité, il a préféré communiquer les coordonnées du défendeur au témoin (F01) et à l'avocat de celle-ci et leur a laissé le soin de prendre contact¹⁷. Cette explication revient purement et simplement à reconnaître l'affirmation du défendeur, à savoir qu'au lieu d'agir ainsi qu'il lui était demandé, le requérant a fait une contre-offre. Il ne s'agit absolument pas de coopération. Au surplus, il n'existe aucun élément de preuve (par exemple, un courrier ou éventuellement une réponse de l'avocat de F01) attestant que l'intéressé a effectivement transmis les coordonnées du défendeur au témoin (F01) et à l'avocat de celui-ci. Sur ce fondement, le Tribunal estime que le requérant a effectivement refusé de coopérer avec les enquêteurs.

38. Tout bien considéré, le Tribunal estime que la décision contestée, prise en vertu de la disposition 10.4 du Règlement du personnel et de la section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 par le fonctionnaire autorisé, était régulière et rationnelle. En outre, sur la base du refus du requérant de coopérer avec les enquêteurs, ainsi qu'expliqué plus haut, le Tribunal estime que les retards de procédure et l'absence d'accusations formulées à l'encontre du requérant, auxquels celui-ci a largement contribué, et la décision qui s'en est suivie, prise le 9 juin 2021 par le défendeur, de

¹⁶ Réponse, par. 23 et annexe R/25, échange de courriels en date de juillet 2020 démontrant le refus du requérant de fournir des informations concernant un témoin capital.

¹⁷ Duplique du requérant déposée conformément au paragraphe 4 de l'ordonnance n° 223 (NBI/2021), par. 10.

proroger le congé administratif avec traitement du requérant pour trois mois supplémentaires n'étaient pas abusifs ni constitutifs d'une violation du droit à une procédure régulière ou d'un abus de pouvoir discrétionnaire dans les circonstances particulières de l'espèce.

Les raisons avancées pour justifier le placement du requérant en congé administratif avec traitement ne sont pas expliquées au regard d'un quelconque critère requis.

39. Le requérant soutient que, dans la lettre par laquelle lui était communiquée la décision attaquée, l'auteur de la décision n'a pas motivé celle-ci, se contentant de renvoyer aux dispositions juridiques applicables et pertinentes (section 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1) ou d'en citer le texte, ce qui ne saurait suffire pour justifier une décision. Il affirme qu'il est essentiel, pour qu'une décision soit pleinement motivée, de citer les textes juridiques applicables et de démontrer en quoi ils s'appliquent aux faits de l'espèce¹⁸.

40. L'alinéa b) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel prévoit que le fonctionnaire mis en congé administratif doit être informé par écrit des motifs du congé et de sa durée probable. Le Tribunal note que, dans la lettre par laquelle était communiquée la décision attaquée du 9 juin 2021¹⁹, l'auteur de la décision faisait référence à la justification initiale figurant au paragraphe 2 du mémorandum du 11 septembre 2020²⁰, dans les termes suivants [traduction non officielle] :

En concertation avec la Section régionale déontologie et discipline, j'ai établi que les facteurs ayant motivé le placement initial en congé administratif avec traitement perdurent.

En outre, lors du placement initial du requérant en congé administratif avec traitement²¹, l'auteur de la décision a fait référence à la décision du 1^{er} juillet 2020 plaçant l'intéressé en congé administratif sans traitement. Au premier paragraphe de la

¹⁸ Voir *Applicant*, ordonnance n° 062 (NBI/2020), par. 28 et 29.

¹⁹ Requête, annexe 17.

²⁰ Ibid., annexe 12.

²¹ Ibid., annexe 12, et réponse, annexe R/16.

lettre par laquelle lui était communiquée la décision de placement en congé administratif sans traitement²², le requérant était informé que [traduction non officielle]

la Division des investigations du BSCI enquêtait sur des allégations selon lesquelles, le 21 mai 2020, le requérant s'était livré en public à des actes de nature sexuelle à bord d'un véhicule de l'ONU clairement identifié comme tel dans une zone très fréquentée de Tel-Aviv.

41. Dans toutes les décisions de prorogation du congé administratif avec traitement, y compris la décision attaquée, le requérant a été informé que, compte tenu de la gravité et de la nature des allégations formulées à son encontre (à savoir qu'il s'était livré en public à des actes de nature sexuelle à bord d'un véhicule de l'ONU clairement identifié comme tel dans une zone très fréquentée de Tel-Aviv) (non souligné dans l'original), l'auteur de la décision considérait qu'il n'était pas en mesure de continuer à exercer efficacement ses fonctions et que sa présence dans les locaux de l'ONUST « pourrait porter préjudice aux intérêts ou à la réputation de l'Organisation ».

42. Le Tribunal estime que la décision contestée a été prise conformément à l'alinéa b) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel puisque son auteur a attiré l'attention du requérant sur des lettres antérieures lui ayant été adressées concernant son congé administratif avec traitement, y compris la lettre en date du 11 septembre 2020 l'informant de son placement initial en congé administratif avec traitement, laquelle se référait expressément à l'ordonnance n° 172 (NBI/2020) et à la lettre par laquelle était communiquée la décision de placement en congé administratif sans traitement, qui exposait de manière détaillée les faits à l'origine des décisions en question. Le requérant a par conséquent été dûment informé des faits sous-tendant la décision de le placer en congé administratif avec traitement, et de la décision de proroger ledit congé.

²² Requête, annexe 1.

43. Puisqu'il a été répondu aux deux questions de fond par la négative, rien ne justifie d'accorder des réparations au requérant. La demande de réparations est par conséquent rejetée.

Dispositif

44. La requête est rejetée dans son intégralité pour défaut de fondement.

(Signé)

M^{me} Margaret Tibulya, juge

Ainsi ordonné le 30 novembre 2021

Enregistré au Greffe le 30 novembre 2021

(Signé)

M^{me} Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi