



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/065

Jugement n° : UNDT/2022/049

Date : 24 mai 2022

Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

LE REQUÉRANT

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Edward Patrick Flaherty

Conseil du défendeur :
Marisa MacLennan, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Introduction

1. Le 15 août 2020, le requérant, qui est un ancien représentant du Haut-Commissaire de classe P-5, échelon 13, et travaillait au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à Harare (Zimbabwe), a formé une requête devant le Tribunal du contentieux¹.

2. Il conteste trois décisions, à savoir : i) la décision du Bureau de l'Inspecteur général du HCR de continuer à mener une enquête alors qu'il était en congé de maladie certifié pour maladie imputable au service ; ii) la décision de la Division des ressources humaines du HCR de refuser de constituer une commission médicale pour déterminer s'il était apte à répondre aux allégations de faute ; iii) la décision de le renvoyer pour faute².

3. Par réponse du 16 septembre 2020, le défendeur a avancé que les décisions contestées visées aux points i) et ii) n'étaient pas recevables, tandis que la décision visée au point iii) était dénuée de fondement.

4. Par ordonnance n° 174 (NBI/2020) du 14 septembre 2020, le Tribunal a notamment enjoint au requérant de présenter une réplique à la réponse du défendeur.

5. Le requérant s'est exécuté et a présenté la réplique demandée le 10 octobre 2020.

6. Le Tribunal a examiné les moyens des parties et décidé de dissocier les griefs du requérant afin de les trancher séparément (ordonnance n° 060 (NBI/2022)). Ainsi, le présent jugement ne portera que sur les griefs du requérant visés aux points i) et ii), tandis que le grief visé au point iii) fera l'objet d'un examen plus fouillé.

¹ Requête, section II.

² Requête, section V.

Faits

Faits liés à la décision du Bureau de l'Inspecteur général

7. Le 9 avril 2019, le Bureau de l'Inspecteur général a reçu une plainte pour faute mettant en cause le requérant³. Le 6 juin 2019, le requérant a été informé que le Bureau de l'Inspecteur général menait une enquête à son sujet⁴. Le 6 juin 2019 également, le requérant a été mis en congé administratif à plein traitement en attendant la fin de l'enquête⁵.

8. Le 3 mai 2019, le Bureau de l'Inspecteur général a commencé son enquête. Entre le 27 mai et le 9 septembre 2019, les enquêteurs du Bureau ont interrogé huit membres du personnel. Le requérant a été interrogé à deux reprises, le 25 et le 29 juillet 2019⁶.

9. Le 6 août 2019, M^{me} Elisa Reuter, l'enquêtrice du Bureau de l'Inspecteur général a envoyé au requérant le procès-verbal de son entretien pour examen et lui a demandé de présenter ses observations le 9 août 2019 au plus tard. Par courrier électronique en date du même jour, le requérant a demandé une prolongation de ce délai jusqu'au 16 août 2019 en raison de la longueur du procès-verbal⁷.

10. Le 15 août 2019, le requérant a écrit à l'enquêtrice pour l'informer qu'il n'avait pas pu examiner la transcription de l'entretien, car il était très malade. Il a ajouté qu'il enverrait prochainement au Service médical commun un certificat médical établi par son médecin⁸.

11. Le 16 août, le 23 août et le 4 septembre 2019, le Bureau de l'Inspecteur général a rappelé au requérant qu'il devait présenter ses observations. Le 5 septembre 2019,

³ Rapport d'enquête, section A, par. 1.

⁴ Requête, section VII, par. 1.

⁵ Requête, annexe 5.

⁶ Annexe 116 du rapport d'enquête.

⁷ Annexe 117 du rapport d'enquête.

⁸ Ibid.

le requérant a répondu qu'il renverrait le rapport d'entretien avec ses observations lorsqu'il serait médicalement capable de le faire⁹.

12. Le 16 septembre 2019, le Bureau de l'Inspecteur général a fourni au requérant une copie du projet de rapport d'enquête afin qu'il présente des observations. Le Bureau a rappelé au requérant qu'il s'agissait là d'une opportunité et non d'une obligation, et que si le Bureau ne recevait pas d'observations, il poursuivrait quand même la procédure¹⁰.

13. Le 17 septembre 2019, le requérant a répondu que, étant malade, il n'était pas en mesure d'examiner le document et de présenter des observations. Il a prié le Bureau de prendre contact avec la doctoresse Ling Kituyi au sujet de son état de santé¹¹.

14. Par la suite, le Bureau de l'Inspecteur général a continué son enquête et établi un rapport le 20 septembre 2019. Il a estimé que les éléments de preuve permettaient de conclure que le requérant avait adopté une conduite prohibée¹².

Faits liés à la décision de la Division des ressources humaines

15. Le 6 décembre 2019, le requérant a envoyé un rapport médical à la doctoresse Ling Kituyi, chef du Service de la santé et du bien-être du personnel, adressant une copie à M^{me} Catty Bennet Sattler, directrice de la Division des ressources humaines¹³.

16. Le 9 décembre 2019, la doctoresse Kituyi a répondu au requérant, l'informant que, comme auparavant, elle prenait note de ses problèmes de santé, mais que, dès lors qu'il bénéficiait déjà d'un autre type de congé avec traitement, elle ne pouvait pas

⁹ Ibid.

¹⁰ Annexe 017 du rapport d'enquête.

¹¹ Ibid.

¹² Réponse, annexe 1 a) (rapport d'enquête).

¹³ Réponse, annexe 6.

certifier dans le système qu'il souffrait de ces problèmes de santé, car il n'était pas possible de cumuler les congés de maladie¹⁴.

17. Le 11 décembre 2019, par DHL, une société de transport international, la Division des ressources humaines a envoyé au requérant une lettre contenant les allégations de faute et le rapport d'enquête¹⁵.

18. Le 18 décembre 2019, le requérant a accusé réception de colis contenant les dossiers, et dit que, malheureusement, il n'avait pas étudié les documents en raison de ses problèmes de santé¹⁶.

19. Le 20 décembre 2019, après avoir reçu l'accusé de réception de la lettre contenant les allégations et du rapport d'enquête, le HCR a invité le requérant à répondre aux accusations avant le 18 janvier 2020¹⁷.

20. Le 2 janvier 2020, le requérant a demandé une prolongation du délai de réponse pour cause de maladie grave. Le 13 janvier 2020, la Division des ressources humaines a demandé au requérant de confirmer combien de temps il lui fallait. Le 17 janvier 2020, le requérant a répondu qu'il avait besoin d'une prolongation d'au moins huit mois¹⁸.

21. Le 28 janvier 2020, la Division des ressources humaines a répondu ce qui suit au requérant [traduction non officielle] :

Après consultation de la doctoresse Kituyi, j'ai le plaisir de vous informer que j'ai décidé de vous accorder un délai supplémentaire d'un mois à compter de la date d'échéance initiale du 20 janvier, soit jusqu'au 20 février 2020. Veuillez noter que si aucune réponse ne nous parvient avant le 20 février 2020, nous instruirons quand même l'affaire¹⁹.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Requête, annexe 8.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Réponse, annexe 7.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

22. Le 29 janvier 2020, le requérant a répondu et souligné que, comme son médecin l'avait dit et confirmé, il n'était pas en mesure de se défendre à cette période en raison de graves problèmes de santé mentale²⁰.

23. Le 11 février 2020, la Division des ressources humaines a écrit au requérant pour lui faire savoir que la doctoresse Kituyi l'avait informée que, sur la base des rapports médicaux présentés et de ses propres interactions avec le requérant, cette dernière avait pour avis médical que le requérant était capable de lire et de comprendre la lettre d'accusation contenant les allégations de faute, ainsi que d'y répondre. Par conséquent, la Division des ressources humaines a accordé au requérant une dernière prolongation de délai jusqu'au 11 mars 2020²¹.

24. Le 6 mars 2020, par l'intermédiaire de son conseil, le requérant a écrit à la Division des ressources humaines en insistant sur le fait qu'il n'était pas médicalement apte à exercer de quelconques fonctions professionnelles, y compris à répondre aux allégations, et que si le HCR insistait pour qu'il y réponde avant le 11 mars 2020 alors qu'il était encore malade, il demandait qu'une commission médicale soit constituée pour examiner les avis divergents quant à son aptitude à exercer de quelconques fonctions professionnelles, y compris à répondre auxdites allégations²².

25. Le 8 avril 2020, la Division des ressources humaines lui a répondu et a notamment rappelé que, sur la base du certificat soumis, des rapports médicaux précédemment présentés et des échanges que la doctoresse Kituyi avait elle-même eus avec lui, l'avis médical professionnel de cette dernière demeurait que le requérant pouvait lire et comprendre une lettre d'accusation contenant des allégations de faute, ainsi qu'y répondre. La Division des ressources humaines a en outre relevé que le requérant bénéficiait de l'assistance d'un avocat qui pouvait l'aider à finaliser

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Requête, annexe 2.

ses observations. Elle lui a accordé une dernière prolongation du délai de réponse, le fixant au 28 avril 2020²³.

26. Par courrier électronique en date du même jour, le conseil du requérant a réitéré sa demande tendant à la constitution d'une commission médicale²⁴.

27. Le 21 avril 2020, la Division des ressources humaines a souligné, renvoyant au courriel adressé par la doctoresse Kituyi au requérant le 9 décembre 2019, que le requérant avait été mis en congé administratif avec traitement et non en congé de maladie. Par conséquent, le paragraphe j) de la disposition 6.2 du Règlement du personnel ne s'appliquait pas, car aucun congé de maladie n'avait été refusé et il n'avait été mis fin à aucun congé accordé. La Division des ressources humaines a rappelé au requérant qu'il avait jusqu'au 28 avril 2020 pour envoyer au HCR sa réponse aux accusations²⁵.

28. Le 28 avril 2020, le requérant a maintenu, par l'intermédiaire de son conseil, qu'il n'était pas en mesure de répondre aux accusations, indépendamment de sa position administrative. Le requérant a réitéré sa demande tendant à la constitution d'une commission médicale dans l'éventualité où le HCR continuerait à contester son incapacité à effectuer toute tâche professionnelle, y compris à présenter des observations²⁶.

29. Le 22 mai 2020, la lettre portant sanction a été envoyée au requérant²⁷.

30. Le 11 juin 2020, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique des trois décisions visées au paragraphe 2 ci-dessus²⁸. Le 24 juillet 2019,

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Requête, annexe 3.

²⁸ Réponse, annexe 9.

la Haute-Commissaire adjointe du HCR a procédé au contrôle hiérarchique et conclu que la demande n'était pas recevable²⁹.

Recevabilité

Moyens du défendeur

31. Le défendeur soutient que la requête dirigée contre la décision du Bureau de l'Inspecteur général n'est pas recevable puisqu'une décision tendant à continuer une enquête n'est pas une décision administrative produisant des effets juridiques directs. Ce n'est qu'une fois qu'une sanction a été émise que le membre du personnel peut la contester. Le Tribunal ne peut examiner la procédure d'enquête que dans le cadre de cette contestation.

32. Le défendeur soulève une exception d'irrecevabilité *rationae materiae* concernant le second grief du requérant, au titre duquel ce dernier conteste la décision de la Division des ressources humaines de refuser de constituer une commission médicale. Le requérant affirme que les décisions contestées ont été prises le 7 et le 22 mai 2020, ce qui est faux. Le refus opposé par la Division des ressources humaines ne constitue pas une décision administrative en soi. Même si c'était le cas, le courrier électronique du 7 mai 2020 de la Division ne faisait que rappeler le contenu des courriers électroniques du mois d'avril. Par conséquent, en déposant sa demande de contrôle hiérarchique le 11 juin 2020, le requérant a dépassé le délai des 60 jours suivant les communications de la Division des ressources humaines en date du 8 et du 21 avril 2020. Le Tribunal n'a pas compétence pour supprimer les délais applicables à un contrôle hiérarchique.

²⁹ Requête, annexe 4.

Moyens du requérant

33. Le requérant soutient que la décision du Bureau de l'Inspecteur général de continuer l'enquête constituait un vice de procédure qui a nécessairement produit des effets juridiques directs, à savoir son renvoi, et que, à ce titre, ses griefs sont recevables. S'appuyant sur l'ordonnance rendue par le Tribunal dans l'affaire *Malhotra*³⁰, le requérant affirme que les décisions prises dans le cadre d'une procédure disciplinaire sont susceptibles de recours.

34. S'agissant de la décision de la Division des ressources humaines de ne pas constituer de commission médicale, le requérant avance que, dans son courriel du 7 mai 2020, celle-ci a dit avoir à nouveau demandé l'avis du Service de la santé et du bien-être du personnel concernant le dernier certificat médical qu'il avait fourni et que, sur la base de l'avis professionnel du Service consulté, elle restait convaincue que le requérant demeurerait capable de répondre aux allégations de faute. Par conséquent, la Division des ressources humaines ayant à nouveau demandé des conseils concernant un nouveau certificat médical, on peut considérer qu'il s'agissait là d'une nouvelle décision. Même si la décision du 8 avril 2020 peut être considérée comme la décision initiale en l'espèce, la nouvelle demande et la réponse en date du 7 mai 2020 rendent le grief recevable, car la demande de contrôle hiérarchique du requérant avait été faite dans les soixante jours suivant cette décision.

Examen

35. Le Tribunal rappelle que la recevabilité est déterminée par des règles strictes et qu'il ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire s'agissant de leur application. Il faut notamment que la décision fasse directement grief aux conditions d'emploi d'un requérant et qu'une demande de contrôle hiérarchique soit présentée dans les délais impartis. Il est fermement ancré dans la jurisprudence que les requêtes dirigées contre des décisions ne faisant pas directement grief aux conditions d'emploi d'un requérant ne sont pas recevables. Cela vaut tant pour les décisions susceptibles de

³⁰ Ordonnance *Malhotra* n° 141 (NY/2020), par. 12.

produire un effet négatif, comme une erreur de saisie ou le refus de corriger un document dans Umoja³¹, que pour les décisions sans lesquelles une décision produisant des effets négatifs sur les conditions d'emploi n'aurait pu être prise par la suite³².

36. En l'espèce, ni la décision de continuer l'enquête (soit le refus de la suspendre) malgré les problèmes de santé dont le requérant affirmait souffrir ni le refus de constituer une commission médicale chargée d'examiner ce point n'avaient débouché sur une décision faisant directement grief au requérant. Les conséquences de ces décisions, s'il y en avait, pour l'issue de la procédure disciplinaire seront examinées dans le cadre de la requête dirigée contre la mesure disciplinaire infligée.

DISPOSITIF

37. La requête est rejetée comme étant irrecevable, dans la mesure où elle fait grief aux décisions visées aux points i) et ii) du paragraphe 2.

(Signé)

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge
Ainsi jugé le 24 mai 2022

Enregistré au Greffe le 24 mai 2022

(Signé)

Eric Muli, juriste, au nom de
Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

³¹ Arrêt *Avramoski* (2020-UNAT-987).

³² Arrêt *Lee* (2014-UNAT-481), par. 49 ; arrêt *Loeber* (2018-UNAT-844).