



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2022/110

Jugement n° : UNDT/2023/005

Date : 25 janvier 2023

Original : anglais

**Juge :** M<sup>me</sup> Agnieszka Klonowiecka-Milart

**Greffe :** Nairobi

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

UZELE

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil(s) du requérant/de la requérante :**

Néant

**Conseil(s) du défendeur :**

M<sup>me</sup> Nicole Wynn, Section des recours/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

M<sup>me</sup> Maureen Munyolo, Section des recours/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

## Introduction

1. Le requérant occupe actuellement un poste d'assistant aux transports de classe G-4 au sein de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (« MONUSCO »)<sup>1</sup>.

2. Par requête déposée le 11 novembre 2022, le requérant conteste ce qu'il décrit comme la décision prise le 14 octobre 2022 par le Groupe du contrôle hiérarchique de ne pas se prononcer sur le fond de sa demande de contrôle hiérarchique relative à son action en indemnisation pour le préjudice causé par les propos diffamatoires contenus dans la lettre de mise en garde qui lui a été adressée le 8 juin 2022 pour comportement inacceptable (la « lettre de mise en garde »)<sup>2</sup>.

## Faits

3. Le 8 juin 2022, la MONUSCO a adressé au requérant une lettre de mise en garde pour comportement inacceptable<sup>3</sup>.

4. Le 29 août 2022, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision prise par la MONUSCO de lui adresser ladite lettre<sup>4</sup>.

5. Le 13 octobre 2022, la MONUSCO a retiré la lettre de mise en garde du dossier du requérant. Le 14 octobre 2022, ce dernier a informé le Groupe du contrôle hiérarchique du retrait de la lettre par la MONUSCO<sup>5</sup>.

6. Se fondant sur la notification du requérant, le Groupe du contrôle hiérarchique lui a répondu, le 14 octobre 2022, que sa demande de contrôle hiérarchique était devenue sans objet, et l'a, par conséquent, classée<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Requête, sect. I.

<sup>2</sup> Requête, sect. V.

<sup>3</sup> Requête, annexe 1, p. 2.

<sup>4</sup> Requête, sect. VI.

<sup>5</sup> Annexe non numérotée à la requête (lettre du Groupe du contrôle hiérarchique).

<sup>6</sup> *Ibid.*

7. Le 28 octobre 2022, le requérant a écrit au Groupe du contrôle hiérarchique pour lui demander les raisons pour lesquelles sa demande n'avait pas été examinée sur le fond<sup>7</sup>.

8. En outre, les 28 octobre et 22 novembre 2022, la MONUSCO a écrit au requérant pour lui demander de fournir des observations, par écrit, sur l'incident à l'origine de la lettre de mise en garde. La MONUSCO a indiqué que sa demande était conforme au paragraphe c) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel, qui prévoit que la possibilité de formuler des observations sur les faits et circonstances de l'espèce doit être donnée au fonctionnaire avant qu'un avertissement verbal ou écrit puisse lui être adressé<sup>8</sup>.

9. Le requérant a communiqué ses observations les 31 octobre et 28 novembre 2022<sup>9</sup>.

10. Le 31 octobre 2022, le Groupe du contrôle hiérarchique a répondu à la demande soumise par le requérant le 28 octobre 2022, en indiquant que la lettre de mise en garde qu'il avait reçue ne constituait pas un avertissement écrit, mais qu'il s'agissait là d'une opportunité qui lui était donnée de commenter les problèmes signalés à l'Administration à son encontre<sup>10</sup>.

11. Le 11 novembre 2022, le requérant a déposé la requête en l'espèce, par laquelle il conteste la décision du Groupe du contrôle hiérarchique de ne pas examiner sa demande sur le fond.

12. Le 30 novembre 2022, le défendeur a introduit une requête en jugement sommaire. Par la même requête, il a demandé que, dans l'attente de la décision du Tribunal sur ce point, soit suspendu le délai qui lui avait été imparti pour le dépôt de sa réponse.

---

<sup>7</sup> Requête, sect. VII, par. 9.

<sup>8</sup> Demande de jugement simplifié du défendeur, annexe R/1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, annexe R/2.

<sup>10</sup> Requête, annexe 11.

13. Le 7 décembre 2022, le requérant a communiqué ses observations concernant la requête en jugement sommaire introduite par le défendeur.

## **Moyens**

### *Moyens du défendeur*

14. Le défendeur conteste la recevabilité de la requête en l'espèce pour trois motifs :

- a. Le Tribunal du contentieux administratif n'est pas compétent pour examiner une réponse à une demande de contrôle hiérarchique. Se fondant sur les arrêts *Hammond*<sup>11</sup> et *Nwuke*<sup>12</sup>, le défendeur affirme que la réponse du Groupe de contrôle hiérarchique à une demande de contrôle hiérarchique ne constitue pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Elle ne produit pas d'effets juridiques directs sur les conditions d'emploi d'un ou d'une fonctionnaire. En conséquence, le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la requête en l'espèce ;
- b. La requête est sans objet et irrecevable *ratione materiae* car la MONUSCO a retiré la lettre de mise en garde le 13 octobre 2022. Ce retrait règle le litige en l'espèce, le requérant n'ayant pas fourni la preuve du préjudice ou d'un quelconque présumé préjudice découlant de cette mise en garde. Par conséquent, il n'y a rien sur quoi le Tribunal ait à se prononcer ;
- c. Le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. S'agissant de l'allégation d'abus d'autorité<sup>13</sup> visant le Chef de la Section des transports (qui est l'auteur de la lettre de mise en garde), le Tribunal n'est pas

---

<sup>11</sup> Arrêt *Hammond* (2021-UNAT-1143), par. 36.

<sup>12</sup> Arrêt *Nwuke* (2016-UNAT-697), par. 20 à 23.

<sup>13</sup> Requête, sect. VIII.

compétent, en première instance, pour statuer sur une telle demande. Le requérant doit au préalable épuiser la procédure interne prévue par la circulaire ST/SGB/2019/8 (Lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité). En l'espèce, le Tribunal n'est appelé à statuer sur aucune décision visant à appliquer des mesures disciplinaires au titre de la 10.2 du Règlement du personnel. Le défendeur entend se fonder sur l'arrêt *Auda*<sup>14</sup> et faire valoir que le Tribunal ne peut statuer que sur un appel formé contre l'issue d'une procédure ou une mesure corrective.

### *Moyens du requérant*

15. Le requérant demande au Tribunal de rejeter la requête en jugement sommaire introduite par le défendeur. Il appuie en outre sa position sur les motifs suivants :

- a. La lettre de mise en garde a violé le paragraphe c) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel. Il soutient que cette lettre était en fait un avertissement, au motif principal qu'elle s'intitule « Lettre de dernière mise en garde ». En vertu de cette disposition, un(e) fonctionnaire devrait se voir offrir la possibilité de formuler des observations sur les faits en l'espèce avant qu'un avertissement verbal ou écrit puisse lui être adressé. En l'espèce, il lui a été demandé de formuler des observations après le retrait de la lettre ;
- b. Préjudice causé par la lettre de mise en garde. Le requérant a subi une humiliation publique. En outre, il risquait de perdre son emploi, lequel lui permet de nourrir et de prendre soin de sa femme et de ses enfants. Il réclame donc une indemnité au titre du préjudice causé ;
- c. S'agissant de l'affirmation du défendeur selon laquelle le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, le requérant fait valoir

---

<sup>14</sup> Arrêt *Auda* (2017-UNAT-786), par. 28 à 33.

qu'il a fait des démarches auprès du Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies, de l'Administration de la Mission et du Syndicat du personnel. Il reste disposé à participer à des discussions avec tout autre bureau compétent.

## Examen

16. Le processus ayant conduit à l'émission de la lettre de mise en garde semble présenter quelques irrégularités, mais la requête n'est pas recevable pour les deux raisons ci-après. Premièrement, celle-ci est, dans son essence même, manifestement dirigée contre la lettre de mise en garde et non contre le contrôle hiérarchique en tant que tel. La demande de contrôle hiérarchique n'a en l'espèce pas été déposée dans les délais réglementaires mais, surtout, elle n'était pas nécessaire. Toute requête dirigée contre une mesure non disciplinaire prise en vertu du paragraphe b) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel n'exige pas de contrôle hiérarchique. En pareil cas, comme il est dit au paragraphe b) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel,

[t]out fonctionnaire qui n'est pas tenu de demander un contrôle hiérarchique, ainsi qu'il résulte du paragraphe b) de la disposition 11.2, peut saisir directement le Tribunal dans les 90 jours qui suivent la date à laquelle il a été informé de la décision administrative contestée.

17. La présente requête est donc tardive.

18. Deuxièmement, si le requérant maintient que sa requête est dirigée contre le contrôle hiérarchique en tant que tel, celle-ci n'est pas recevable en l'absence de décision administrative susceptible de recours. Contrairement à l'argument essentiel opposé par le défendeur, l'issue d'un contrôle hiérarchique peut être contestée dans certains litiges, à savoir ceux pour lesquels elle modifie la décision attaquée<sup>15</sup>. En l'espèce, toutefois, le fond n'a pas été examiné du tout. En outre, comme l'a relevé

---

<sup>15</sup> Paragraphe a) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel : Tout fonctionnaire peut attaquer [...] une décision administrative, *que celle-ci ait été ou non modifiée à l'issue d'un contrôle hiérarchique* [...] (pas d'italique dans l'original).

le défendeur, le grief a été perdu tout objet du fait du retrait de la lettre de mise en garde. Ainsi, la requête est à ce jour sans fondement. Le Tribunal croit comprendre que la procédure suit son cours et qu'en cas de décision défavorable, le requérant sera en mesure de former recours pour la contester comme le cadre juridique l'y autorise.

19. Par ailleurs, le non-épuisement des recours internes est sans incidence sur la recevabilité de la requête. En effet, la présente affaire ne concerne pas l'issue des procédures prévues au paragraphe 6 de la section 5 de la circulaire ST/SGB/2019/8, qui peut prendre la forme d'un constat ou non de discrimination, de harcèlement ou d'abus de pouvoir – et prévoir, si nécessaire, des mesures correctives en vue de rétablir un environnement de travail sain. En outre, aucune loi n'impose de recourir aux procédures relevant de la circulaire ST/SGB/2019/8 pour prouver l'existence des motifs illégitimes imputés à toute autre décision administrative, lorsque l'action entreprise a pour objet l'annulation de la décision contestée et non la constatation d'une faute. De même, dans l'arrêt *Messinger* qui a fait jurisprudence, le défendeur s'est vu signifier :

À l'évidence, le Tribunal du contentieux ne tire pas de l'article 2 de son Statut compétence pour enquêter sur les plaintes pour harcèlement. *Toutefois, s'agissant d'apprécier si les décisions administratives contestées étaient fondées sur un motif illégitime, il a compétence pour examiner toutes allégations de harcèlement (pas d'italique dans l'original)*<sup>16</sup>.

20. Le Tribunal d'appel a réitéré la même position dans l'arrêt *Toure*, en déclarant qu'il importait de déterminer, dans le cadre du contrôle juridictionnel d'une décision, si cette dernière était entachée de préjugés ou de mauvaise foi, autrement dit si elle avait été prise à des fins illégitimes<sup>17</sup>. La distinction faite quant à l'objet de la saisine est confirmée par les arrêts *Nwuke*, *Argyrou* et *Symeonides*<sup>18</sup>, en particulier le paragraphe 33 de ce dernier arrêt, qui se lit comme suit : « [e]n d'autres termes, avant qu'un(e) fonctionnaire ne puisse saisir le Tribunal d'une requête au titre

---

<sup>16</sup> Arrêt *Messinger* (2011-UNAT-123), par. 25.

<sup>17</sup> Arrêt *Toure* (2016-UNAT-660), par. 30.

<sup>18</sup> 2010-UNAT-099, 2019-UNAT-969 et 2019-UNAT-977, respectivement.

*d'une procédure relevant de la circulaire ST/SGB/2008/5*, il (elle) doit avoir épuisé les voies de recours internes prévues dans ladite circulaire » (pas d'italique dans l'original). Par ailleurs, le Tribunal prend note de l'arrêt *Luvai*<sup>19</sup>, dans lequel le Tribunal d'appel a établi que le Tribunal n'était pas compétent pour *se prononcer*, c'est-à-dire trancher, dans le dispositif de son jugement<sup>20</sup>, au sujet des allégations de harcèlement, dès lors que le requérant n'avait pas formé de recours au titre de la circulaire ST/SGB/2008/5. Toutefois, cela ne revient pas à dire que le Tribunal ne serait pas compétent pour juger une décision fondée sur un motif illégitime en vue de l'annuler.

21. Dans la pratique, un individu introduisant une requête pour contester une décision administrative au motif que celle-ci était motivée par une intention cachée pourrait avoir plus de difficultés à établir des faits de discrimination, de harcèlement, etc. au vu des critères de preuve exigés. D'autre part, un individu saisissant le Tribunal doit le faire dans le respect des délais légaux. Il pourrait être dans l'impossibilité d'engager des procédures au titre de la circulaire ST/SGB/2019/8 avant l'expiration des délais impartis, ou d'attendre leur issue. Pour respecter les délais, il doit s'engager à s'acquitter de la charge de la preuve.

22. Pour toutes les raisons qui précèdent, le défendeur doit clairement comprendre que le recours aux procédures relevant de la circulaire ST/SGB/2019/8 ne constitue pas un préalable requis pour la contestation de décisions non visées par cette circulaire.

23. En tout état de cause, la requête est irrecevable pour les motifs énoncés plus haut aux paragraphes 16 à 18.

---

<sup>19</sup> 2014-UNAT-417.

<sup>20</sup> Arrêt *Luvai* (UNDT/2013/035), par. 136.

**DISPOSITIF**

24. La requête est rejetée.

(Signé)

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge

Ainsi jugé le 25 janvier 2023

Enregistré au Greffe le 25 janvier 2023

(Signé)

Abena Kwakye Berko, greffière, Nairobi