



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/GVA/2017/111
Ordonnance n° : 250 (GVA/2017)
Date : 12 décembre 2017
Français
Original : anglais

Juge : Teresa Bravo
Greffé : Genève
Greffier : René M. Vargas

CHERNEVA

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**ORDONNANCE SUR UNE DEMANDE DE
SURSIS À EXÉCUTION**

Conseil de la requérante :

Néant

Conseil du défendeur :

Miles Hastie, UNICEF

Introduction

1. Par une requête du 5 décembre 2017, la requérante demande le sursis à exécution, durant le contrôle hiérarchique, de la décision de la mettre en congé spécial sans traitement, avec effet au 9 novembre 2017.
2. La requête a été signifiée au défendeur, qui a déposé sa réponse le 7 décembre 2017.

Faits

3. En octobre 2016, la requérante a pris ses fonctions d'attaché de recherche Entreprises (de la classe P-2) à la Division de la collecte de fonds et des partenariats du Fonds international de secours à l'enfance des Nations Unies (« UNICEF »), au titre d'un contrat de durée déterminée de deux ans.
4. À la suite d'un incident survenu le 17 mai 2017, la requérante a été mise en congé de maladie certifié à plein traitement. À compter du 9 août 2017, après épuisement de ses crédits de congé de maladie certifié à plein traitement, elle a été mise en congé de maladie certifié à demi-traitement, et en même temps en congé annuel à mi-temps, ce qui lui permettait de conserver son plein traitement. Après épuisement du solde de son congé annuel, la requérante a été mise en congé de maladie certifié à demi-traitement avec effet au 24 août 2017. Elle a épuisé tous ses droits à congé le 8 novembre 2017.
5. Par une lettre datée du 9 septembre 2017, la requérante a demandé au Bureau de la déontologie de l'UNICEF à bénéficier du programme de protection des lanceurs d'alerte.
6. Par un courriel du 17 octobre 2017, le Chef de la section des ressources humaines de la Division de la collecte de fonds et des partenariats de l'UNICEF a informé la requérante de sa situation au regard de ses droits à congé, et l'a avertie que, compte tenu de l'utilisation faite de ses congés, elle serait mise en congé spécial sans traitement avec effet au 9 novembre 2017.
7. D'après la déclaration d'un témoin versée au dossier par le défendeur, le Chef de la section des ressources humaines a, le 15 novembre 2017, tenu avec la requérante une conférence téléphonique, au cours de laquelle il s'est entretenu avec elle de l'épuisement de son congé de maladie et de la possibilité de soumettre son cas au Directeur du Service médical et au Comité des pensions du personnel de l'Organisation des Nations Unies, afin d'envisager une cessation de service pour raison de santé et le versement d'une pension d'invalidité par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Il a également informé la requérante que son assurance médicale prendrait fin, compte tenu de sa mise en congé spécial sans traitement.
8. Par une lettre datée du 6 décembre 2017, le Bureau de la déontologie de l'UNICEF a informé la requérante que de prime abord, les faits de représailles n'étaient pas établis.

Prétentions des parties

9. Les principales prétentions de la requérante peuvent être résumées comme suit :

Irrégularité de prime abord

- a. Pour autant qu'ils fournissent tous les certificats requis, les fonctionnaires ne peuvent pas voir leurs traitement et avantages réduits lorsqu'ils sont en congé de maladie. Il était irrégulier d'informer rétroactivement la requérante, en octobre 2017, d'une décision manifestement prise en août ;
- b. La décision a été prise sur la base de motifs extrinsèques et est liée au fait que la requérante avait affirmé avoir subi des représailles ;

Urgence

- c. Depuis qu'elle a été informée de la cessation du paiement de ses traitement et avantages, la requérante continue de consulter régulièrement un conseiller psychologique et un médecin. Le Tribunal devrait ordonner à l'UNICEF de ne pas suspendre à l'avenir sa couverture maladie. Si sa couverture maladie est supprimée, elle ne sera plus en mesure d'acquitter ses frais médicaux. Son état de santé et ses frais médicaux y afférents sont une conséquence directe de son travail à l'UNICEF ;
- d. La requérante a tenté de régler à l'amiable avec le Bureau des ressources humaines, sans y parvenir, le différend issu de la décision d'octobre 2017.

Préjudice irréparable

- e. La décision d'octobre 2017 a mis la requérante dans une situation stressante et dangereuse. Le Tribunal devrait intervenir pour lui épargner d'autres souffrances psychologiques. La décision du 17 octobre 2017 devrait être annulée et la totalité de ses traitement et avantages rétablie. L'UNICEF devrait être condamné à l'indemniser et à lui reverser l'intégralité de son traitement et des éventuels avantages qu'elle n'a pas perçus au cours des derniers mois.
10. Les principales prétentions du défendeur peuvent être résumées comme suit :
- a. La demande de réparation rétrospective déposée par la requérante est irrecevable. La requête ne peut porter que sur une réparation future ;

Irrégularité de prime abord

- b. La requérante a épuisé ses droits à congé avec traitement, raison pour laquelle elle a été mise en congé sans traitement. La question des représailles ne se pose pas en l'espèce ;
- c. La décision de suspendre le traitement de la requérante et de la mettre en congé spécial sans traitement découle inéluctablement i) de l'épuisement de ses droits à congé avec traitement et ii) de sa volonté affichée de ne pas envisager une cessation de service pour raison de santé et une pension d'invalidité ;
- d. La requérante n'invoque aucune erreur particulière en droit ou en fait dans le calcul de ses droits à congé avec traitement et de ses droits maximum au titre de la disposition 6.2 b) ii) du Règlement du personnel.
- e. Il n'a été pris aucune décision délibérée coïncidant avec le dépôt de la plainte de la requérante au Bureau de la déontologie et visant à lui imposer des conditions de congé inhabituelles. La requérante a demandé à bénéficier du

programme de protection des lanceurs d'alerte au moment où son congé avec traitement était sur le point de se terminer ;

f. Le Bureau de la déontologie n'a pas fait obstacle au règlement de l'affaire de la requérante dans le but d'aggraver sa situation au regard des congés ou de lui porter préjudice d'une autre manière. Il a simplement conclu à l'absence de représailles ;

g. La requérante aurait pu continuer à percevoir un demi-traitement, si elle avait exprimé le souhait d'envisager une cessation de service pour raison de santé et une pension d'invalidité, le temps que le Directeur du Service médical statue [DHR/PROCEDURE/2017/006 (congé de maladie)]. Elle a décliné cette possibilité. Si la requérante en faisait la demande, l'UNICEF serait toujours disposé à donner suite à une telle requête dûment accompagnée de justificatifs médicaux, conformément aux procédures en matière de congé de maladie et de cessation de service pour raison de santé. Si la Division des services médicaux appuyait sa demande, mais que le traitement de sa cessation de service était retardé pour quelque raison que ce soit, la requérante serait mise en congé de maladie spécial à demi-traitement (et l'UNICEF serait effectivement disposé à lui accorder ce congé avec effet rétroactif, au titre d'une demande dûment motivée) ;

h. La requérante n'a déposé aucune demande en application de l'Appendice D du Règlement du personnel, ce qu'elle aurait dû faire si elle pensait légitimement pouvoir invoquer une blessure ou une maladie imputable au service ;

Urgence

i. Cinquante et un jours se sont écoulés entre la décision du 17 octobre 2017 et l'expiration imminente du congé avec traitement, dont la requérante demande la suspension pour une durée maximale de 45 jours. Néanmoins, l'UNICEF est sensible à la nature des problèmes de santé de la requérante, qui pourraient l'empêcher de plaider sa cause avec diligence ;

Préjudice irréparable

j. Il est admis que l'incapacité à recevoir des soins médicaux, si elle était établie, constituerait un préjudice irréparable (nonobstant l'absence apparente de justificatifs de frais médicaux ou de l'incapacité à régler ceux-ci pendant la durée du contrôle hiérarchique, et nonobstant la décision de ne pas mettre en œuvre la cessation de service pour raison de santé et le paiement d'une pension d'invalidité).

Examen

11. Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de son statut et au paragraphe 1 de l'article 13 de son règlement de procédure, le Tribunal peut suspendre l'exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable au requérant. Il est clair que les trois conditions doivent être remplies pour qu'il soit fait droit à une demande de sursis à exécution.

Recevabilité

12. Il est de jurisprudence constante au Tribunal qu'une demande de sursis à exécution ne peut être accueillie que si la décision contestée n'a pas encore été mise en œuvre [voir, par exemple, l'ordonnance *Requérant* n° 167 (NBI/2014), l'ordonnance *Elkeiy* n° 43 (GVA/2015) et l'ordonnance *Kawas* n° 297 (NY/2014)]. Néanmoins, lorsqu'une décision continue d'avoir des effets juridiques, elle ne peut être considérée comme ayant été entièrement exécutée que lorsque lesdits effets cessent [voir, par exemple le jugement *Calvani* (UNDT/2009/092) et l'ordonnance *Kompass* n° 99 (GVA/2015)] ;

13. En l'espèce, la décision contestée de mettre la requérante en congé spécial sans traitement continue d'avoir des effets juridiques pour elle et ne peut être considérée comme ayant été entièrement exécutée à la fin dudit congé [voir le jugement *Calvani* (UNDT/2009/092)]. Par ces motifs, le Tribunal déclare la demande de sursis à exécution recevable.

Irrégularité de prime abord

14. Le Tribunal rappelle qu'il faut, pour que ce critère soit rempli, que la régularité de la décision contestée soit entachée de doutes sérieux et raisonnables [*Hepworth* (UNDT/2009/003), *Corcoran* (UNDT/2009/071), *Miyazaki* (UNDT/2009/076), ordonnance *Corna* n° 90 (GVA/2010), *Berger* (UNDT/2011/134), *Chattopadhyay* (UNDT/2011/198), *Wang* (UNDT/2012/080), ordonnance *Bchir* n° 77 (NBI/2013), ordonnance *Kompass* n° 99 (GVA/2015)].

15. Le Tribunal prend note de l'argument du défendeur selon lequel la décision de suspendre le traitement de la requérante et de la mettre en congé spécial sans traitement est une conséquence inéluctable i) de l'épuisement de ses droits à congé avec traitement et ii) de sa volonté déclarée de ne pas envisager une cessation de service pour raison de santé et une pension d'invalidité. Il observe également que le défendeur est toujours disposé à mettre la requérante en congé spécial à demi-traitement si elle accepte d'envisager une cessation de service pour raison de santé et une pension d'invalidité, dans l'attente d'une décision du Service médical à cet égard.

16. Il semble qu'au moment où la décision contestée a été prise, la requérante avait effectivement épuisé ses droits à congé de maladie, en application de la section 6.2 de la procédure DHR/PROCEDURE/2017/006 (de l'UNICEF relative au congé de maladie), ainsi que ses crédits de congé annuel. Conformément à la section 28 de l'instruction :

Le crédit de jours de congé de maladie épuisé, les jours supplémentaires de congé de maladie certifié sont imputés sur le congé annuel. Si le crédit de jours de congé annuel vient à s'épuiser lui aussi, le fonctionnaire est mis en congé spécial sans traitement, sous réserve de l'approbation du Chef de bureau ou du directeur régional et du Directeur de la Division des ressources humaines.

17. Néanmoins, le Tribunal observe qu'en application de la section 29 de cette instruction :

Lorsque le fonctionnaire a pris tous ses jours de congé de maladie à plein traitement, le spécialiste des ressources humaines dont il relève saisit le Chef de la section de liaison qui contacte le Service médical de l'Organisation des Nations Unies pour qu'il décide si l'intéressé pourrait éventuellement bénéficier

d'une pension d'invalidité en vertu de l'alinéa 33 a) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies pendant qu'il est en congé de maladie à demi-traitement.

18. La requérante a épuisé son crédit de congé de maladie à plein traitement le 8 août 2017. Conformément à la section 29 de l'instruction administrative, c'est à ce moment que sa situation aurait dû être portée à la connaissance du Chef de la Section de la liaison au Siège, pour que celui-ci saisisse le Directeur du Service médical de l'ONU.

19. Le défendeur ne fait état d'aucun contact en août ou novembre 2017, ou à tout autre moment, entre le Chef de la section de liaison et le Directeur du Service médical aux fins de décider si la requérante pourrait éventuellement bénéficier d'une pension d'invalidité en vertu de l'alinéa a) de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Il a simplement versé au dossier une déclaration du Chef de la section des ressources humaines, selon laquelle celui-ci s'était entretenu avec la requérante, la première fois le 15 novembre 2017, de la possibilité de soumettre son cas au Directeur du Service médical de l'Organisation, proposition que la requérante avait rejetée. Cet entretien avait eu lieu après que la requérante avait épuisé ses droits à congé de maladie, d'abord à plein traitement, puis à demi-traitement. Le Tribunal rappelle que l'Administration n'a saisi à aucun moment le Directeur du Service médical de l'ONU.

20. Le défendeur semble être d'avis que la décision de saisir le Directeur du Service médical de l'ONU, en application de la section 29 de l'instruction, ne pouvait être prise qu'avec l'accord de la requérante. Le Tribunal rejette cette interprétation. Il n'est dit nulle part dans la section 29 que lorsqu'un dossier est transmis au Directeur du Service médical de l'ONU pour qu'il détermine si un fonctionnaire devrait bénéficier d'une pension d'invalidité de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, que l'accord de l'intéressé est nécessaire. Au contraire, selon cette disposition, l'Administration a l'obligation de saisir le Chef de la Section de liaison qui doit quant à lui contacter le Directeur du Service médical pour qu'il statue. Cette disposition n'accorde à l'Administration aucun pouvoir discrétionnaire et n'est d'aucune manière subordonnée à l'accord du fonctionnaire.

21. En outre, la dernière phrase de la section 29 dispose que si, dans l'intervalle, le fonctionnaire épuise son crédit de jours de congé avec traitement du fait du retard intervenu soit dans l'appréciation médicale de son inaptitude éventuelle à reprendre ses fonctions, soit dans la décision que le Comité des pensions du personnel de l'ONU doit prendre quant à l'octroi d'une pension d'invalidité, il est mis en congé spécial à demi-traitement jusqu'à la date de ladite décision. Là encore, l'Administration n'a aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la mise en congé spécial à demi-traitement du fonctionnaire, le temps que le Directeur du Service médical évalue la situation ou que le Comité des pensions du personnel de l'ONU statue.

22. Le Tribunal fait observer que, contrairement à ce qui a cours au Secrétariat de l'ONU, l'instruction administrative de l'UNICEF n'aborde pas la question du désaccord d'un fonctionnaire dès lors que le Directeur du Service médical a déterminé que sur le plan médical, la maladie ou l'accident de l'intéressé nuit à sa santé d'une manière qui pourrait être permanente ou prolongée. De fait, l'instruction administrative [ST/AI/1999/16](#) (Cessation de service pour raison de santé), applicable au Secrétariat, dispose que « [si] le fonctionnaire conteste la conclusion de l'examen médical, il peut demander que la question soit examinée par un médecin tiers ou une commission médicale ». On ignore quelle serait la procédure appliquée à l'UNICEF

si le Directeur du Service médical concluait que le fonctionnaire était frappé d'incapacité et que l'intéressé contestait cette conclusion.

23. En l'espèce, cela n'a aucune importance. De toute évidence, selon les règles applicables, l'Administration aurait dû soumettre la situation de la requérante au Directeur du Service médical pour qu'il se prononce. En application de la section 29, cette saisine aurait dû intervenir au moment où la requérante avait épuisé ses droits à congé de maladie à plein traitement (à savoir le 8 août 2017), qu'elle ait donné ou non son accord. Il n'en a pourtant rien été. Il s'ensuit que le Directeur du Service médical de l'ONU n'a pas encore décidé si le cas de la requérante devait être soumis au Comité des pensions du personnel en vue de l'octroi d'une éventuelle pension d'invalidité.

24. L'Administration n'ayant pas agi en temps voulu, conformément à la section 29, et considérant à tort qu'elle devait obtenir l'aval de la requérante avant de saisir le Directeur du Service médical, elle a pris la décision de mettre la requérante en congé spécial sans traitement après que celle-ci a épuisé ses droits à congé annuel sans que ledit Directeur n'ait statué. Or, cela est totalement contraire à l'esprit et à la lettre de la section 29 de l'instruction de l'UNICEF, qui vise à éviter au fonctionnaire d'être confronté à une situation du type de celle dans laquelle a été mise la requérante, à savoir ne plus percevoir de traitement alors que le Directeur médical n'a pas encore décidé si le Comité des pensions du personnel des Nations Unies devait être saisi.

25. Le Tribunal considère que, dans ces conditions, après l'épuisement des droits à congé de maladie à plein et demi-traitement, ainsi que des crédits de congé annuel de la requérante, l'Administration était tenue de mettre celle-ci en congé spécial à demi-traitement, toujours en application de la section 29. Le Tribunal conclut en conséquence que la décision de mettre la requérante en congé spécial sans traitement était de prime abord irrégulière.

Urgence

26. Le Tribunal convient avec le défendeur que les circonstances de l'espèce laissent penser que la requérante n'aura pas la capacité de plaider sa cause avec la diligence voulue. Aussi estime-t-il que cette urgence n'est en l'espèce pas imputable à la requérante, malgré le temps qui s'est écoulé entre le moment où elle a été informée de la décision contestée et celui où elle a introduit la présente demande de sursis à exécution. En conséquence, et compte tenu de l'état de santé de la requérante et de la perte de sa couverture médicale consécutive à sa mise en congé spécial sans traitement, le Tribunal conclut qu'il est satisfait au critère de l'urgence.

Préjudice irréparable

27. Il est généralement admis que la perte économique, à elle-seule, ne suffit pas pour satisfaire au critère du préjudice irréparable. Selon les circonstances de l'espèce, le dommage à la réputation professionnelle et aux perspectives de carrière, mais également les atteintes à la santé ou la perte soudaine d'emploi peuvent constituer un préjudice irréparable. Le Tribunal doit examiner le contexte factuel propre à chaque espèce.

28. Le Tribunal est préoccupé par l'état de santé de la requérante et par la perte de sa couverture médicale consécutive à sa mise en congé spécial sans traitement. En conséquence et compte tenu de l'incapacité potentielle qui en résulte pour la

requérante d'avoir accès à son traitement médical, il estime qu'il est satisfait au critère du préjudice irréparable.

29. Bien qu'ayant conclu ci-dessus à la recevabilité de la présente demande de sursis à exécution, le Tribunal note que son Statut ne l'autorise pas à donner suite à la demande de réparation à titre rétrospectif présentée par la requérante. En effet, sa compétence se limite à suspendre l'exécution future de la décision contestée, c'est-à-dire, à compter de la date de la présente décision jusqu'au terme de la procédure de contrôle hiérarchique.

Dispositif

30. Par ces motifs, le Tribunal fait droit à la demande de sursis à exécution et ordonne de surseoir, à compter de la date de la présente décision, et jusqu'au terme de la procédure de contrôle hiérarchique, à la décision de mettre la requérante en congé spécial sans traitement.

(Signé)
Juge Teresa Bravo
Ainsi ordonné le 12 décembre 2017

Enregistré au greffe le 12 décembre 2017
(Signé)
René M. Vargas, Greffier, Genève