



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/035
Ordonnance n° : 080 (NBI/2017)/Corr.1
Date: 10 avril 2017
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart
Greffe: Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

ABDALLAH

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**ORDONNANCE CONCERNANT
UNE EQUÊTE EN SURSIS À EXÉCUTION
PRÉSENTÉE EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 13 DU RÈGLEMENT
DE PROCÉDURE**

Conseil du requérant :

Michael Brazao,
Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Adrien Meubus et Susan Maddox,
Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines

Note : La présente ordonnance a été rectifiée conformément à l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Introduction

1. Le requérant est titulaire d'un engagement permanent à l'Organisation des Nations Unies. Il occupe le poste de de fonctionnaire des finances (P-3) à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (la « MONUSCO » ou la « Mission ») mais est actuellement déployé à titre temporaire comme Chef de la Section des finances et du budget (P-4) à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (l' « ONUCI »).
2. Le 13 mars 2017, le requérant a été informé qu'il était mis en congé administratif sans traitement avec effet immédiat pour une période initiale de trois mois. Le Bureau des Services de contrôle interne (BSCI) avait alors ouvert une enquête sur des allégations d'atteintes sexuelles.
3. Le 31 mars 2017, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de le mettre en congé administratif sans traitement.

Faits

4. Le requérant est entré au service de l'Organisation des Nations Unies le 5 décembre 2005 après avoir réussi le Concours national de recrutement. Il a obtenu un engagement permanent en décembre 2007.
5. Le requérant a commencé à travailler à Kinshasa en septembre 2015. Il s'est installé au lieu d'affectation avec sa femme et leurs trois fils.
6. La famille a engagé M^{me} L. comme femme de ménage en novembre 2015. M^{me} L. et la famille du requérant n'ont pas eu une bonne relation de travail. Le 20 février 2016, M^{me} L. a cessé d'aller travailler chez le requérant. Le requérant a ensuite appris qu'elle avait été engagée par une autre famille du même complexe résidentiel.
7. Le 19 janvier 2017, M^{me} L. a porté plainte contre le requérant auprès de la police nationale et du Groupe déontologie et discipline de l'Organisation des Nations Unies, l'accusant d'inconduite sexuelle. Selon elle, elle a commencé à avoir des relations sexuelles avec le requérant en décembre 2015 chaque fois que sa femme était absente et il la payait 25 à 30 dollars à chaque fois. Elle est tombée enceinte de lui à la suite d'un incident où le requérant l'avait enivrée et eu avec elle des rapports sexuels non protégés.
8. Le 26 janvier 2017, les autorités nationales de la République démocratique du Congo ont adressé à la Mission une note verbale contenant la notification officielle de la plainte.
9. Le requérant a répondu aux allégations les 23 et 24 février 2017, déclarant que la bonne tentait de lui extorquer de l'argent et avait déjà formulé des allégations similaires contre un autre homme du complexe. Il était prêt à se soumettre à un test de paternité à la naissance de l'enfant. Il a aussi déclaré à la Mission qu'il avait été entendu par les autorités congolaises les 5 et 30 janvier 2017.

Moyens des parties

Le requérant

10. La décision contestée ayant des « effets juridiques durables », la requête est recevable.
11. La décision de mettre le requérant en congé administratif et de le priver de traitement pendant la durée de ce congé est de prime abord irrégulière.
12. La disposition 10.4 du Règlement du personnel permet à l'administration de mettre un fonctionnaire en congé administratif « sous réserve des conditions fixées par le Secrétaire général ». Ces conditions sont énoncées au paragraphe 4 de l'instruction administrative [ST/AI/371](#) (Mesures et procédures disciplinaires révisées) modifiée, qui autorise la mise en congé administratif sans traitement en cas de « danger pour d'autres fonctionnaires ou pour l'Organisation ou s'il existe le risque que des éléments de preuve soient détruits ou dissimulés et s'il n'est pas possible de réaffecter l'intéressé ». Les motifs invoqués par le défendeur ne correspondent à aucun des critères énoncés au paragraphe 4 de la circulaire administrative [ST/AI/371](#).
13. Le simple fait que l'administration soit convaincue qu'il y a à première vue suffisamment d'éléments de preuve ne constitue pas un motif légitime de mise en congé administratif. S'il fallait suivre le raisonnement de l'administration, tout fonctionnaire faisant l'objet d'une enquête pour faute serait mis en congé administratif.
14. Il n'y a aucun lien entre les allégations sur lesquelles portent l'enquête en cours à Kinshasa et une menace pesant sur ses collègues de l'ONUCI. En outre, le défendeur n'a pas établi en quoi le requérant constituerait un danger pour l'Organisation s'il continuait de travailler à l'ONUCI. Le défendeur a d'ailleurs ordonné au requérant de rester à Abidjan.
15. Le défendeur n'a pas expliqué en quoi la réputation ou la crédibilité de l'Organisation seraient menacées s'il était permis au requérant de continuer d'exercer ses fonctions de Chef de la Section des finances et du Budget pendant une enquête sur d'éventuelles fautes pour lesquelles il bénéficie de la présomption d'innocence.
16. En outre, une mise en congé administratif sans traitement au motif que les allégations pourraient conduire au renvoi si elles étaient avérées constitue une violation flagrante de son droit à la présomption d'innocence durant l'enquête.
17. Outre ces arguments selon lesquels sa mise en congé administratif est irrégulière de prime abord, le requérant soutient qu'il ressort de la disposition 10.4 du Règlement du personnel que le fonctionnaire doit par défaut être mis en congé à plein traitement. La mise en congé administratif à traitement partiel ou sans traitement ne se fait que dans des « circonstances exceptionnelles ». Le défendeur n'a pas établi l'existence de « circonstances exceptionnelles » justifiant de priver le requérant de son traitement.

18. Sans traitement, le requérant peut difficilement nourrir sa famille, la loger et veiller à sa santé. Il est donc urgent de trancher la question.

19. Le requérant soutient en outre que la privation indéfinie de traitement et d'assurance-maladie lui cause un préjudice irréparable car elle nuit à ses ressources financières, à sa vie professionnelle et à sa vie privée.

Le défendeur

20. Le défendeur conteste la recevabilité de la requête et soutient que la décision contestée, mise à exécution le 17 mars 2017, ne peut plus faire l'objet de mesures de protection provisoires.

21. Le défendeur affirme en outre que la décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement est conforme au cadre juridique applicable énoncé à la disposition 10.4 du Règlement du personnel et dans les instruments afférents. Les textes existants ne définissent pas expressément ce qu'il y a lieu d'entendre par « circonstances exceptionnelles ». L'appréciation de ces circonstances relève donc de son pouvoir discrétionnaire¹.

22. Le défendeur soutient que si les graves allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles sont fondées, le maintien du requérant au service de l'Organisation constituera un risque inacceptable pour la réputation de celle-ci et pour la population qu'il sert dans le contexte d'une mission. Si elle maintient le fonctionnaire en fonctions pendant l'enquête sur ces allégations et ensuite, l'Organisation ne peut exécuter de manière efficace et crédible sa mission de protection de la population locale². Le défendeur invoque en outre la gravité des actes reprochés qui, s'ils sont avérés, entraîneront le renvoi ou la cessation de service³.

23. Le défendeur souligne que l'Organisation des Nations Unies applique une politique de tolérance zéro à l'égard de l'inconduite sexuelle et de l'exploitation et des atteintes sexuelles et que le défendeur a recommandé la suspension dans l'ensemble du système des fonctionnaires visés par des allégations crédibles d'exploitation et d'atteintes sexuelles⁴.

24. Pour ce qui est de l'argument de l'insuffisance de preuves invoqué par le requérant, le défendeur soutient que le libellé de la disposition 10.4 a) du Règlement du personnel permet de mettre un fonctionnaire en congé administratif même s'il n'y a pas encore eu d'enquête, ce qui suppose un niveau de preuve peu élevé⁵.

25. Le défendeur soutient également que la requête doit être rejetée parce que la situation du requérant ne répond pas aux critères de l'urgence et du préjudice irréparable.

¹Réponse du défendeur, par. 27.

² Réponse du défendeur, par. 21.

³ Ibid.

⁴ Ibid., par. 22.

⁵ Ibid., par. 26.

Examen

26. Les requêtes en sursis à exécution sont régies par l'article 2 du Statut du Tribunal et l'article 13 de son Règlement de procédure. La partie pertinente de l'article 13 dispose ce qui suit :

1. Le Tribunal ordonne, sur requête de l'intéressé, le sursis à exécution de la 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.**

27. Les trois critères doivent se réaliser pour pouvoir prononcer le sursis à exécution de la décision contestée. Le requérant doit donc établir à la fois que la décision contestée est de prime abord irrégulière, que la situation qu'elle crée doit être réglée d'urgence et que sa mise à exécution lui causerait un préjudice irréparable.

28. Une ordonnance portant sursis à exécution d'une décision administrative ne peut être obtenue du Tribunal pour rétablir une situation ou annuler un fait illicite qui aurait déjà été commis.

29. Le Tribunal n'est pas tenu à ce stade de résoudre des questions complexes et litigieuses de fait ou de droit. Il suffit que le requérant présente des éléments suffisants pour montrer qu'une question peut de prime abord être examinée par le tribunal⁶.

Recevabilité

30. Le défendeur soutient que la requête n'est pas recevable devant le Tribunal car la décision a déjà été mise à exécution à compter de la notification au requérant de sa mise en congé administratif sans traitement.

31. Le Tribunal rappelle qu'il est établi par la jurisprudence de l'ensemble de ses sièges⁷ qu'une décision ayant des effets juridiques, telle qu'une mise en congé administratif, n'est réputée avoir été mise à exécution que lorsqu'elle l'a été dans son intégralité – en l'occurrence, à la fin de ce congé. Il considère en outre qu'une décision de retenir des prestations périodiques produit un effet à chacun des versements dus. En bonne logique, une telle décision ne peut être considérée comme ayant été « mise à exécution » en ce qui concerne des versements qui ne sont pas encore dus.

32. Il ressort du dossier que le requérant a été placé en congé administratif sans traitement avec effet immédiat à compter du 17 mars 2017 pour une durée de trois mois au moins avec possibilité de prorogation. L'effet de la décision n'est donc pas terminé. Financièrement, elle affectera les prestations dues au requérant durant deux cycles de paie au moins avant que le contrôle hiérarchique ne soit effectué. La décision n'a donc pas été « pleinement mise à exécution » au sens de la question à l'examen. La requête est donc recevable devant le Tribunal.

⁶ Voir *Hepworth* UNDT/2009/003, par. 10; *Corcoran* UNDT/2009/071, par. 45; *Berger* UNDT/2011/134, par. 10; *Chattopadhyay* UNDT/2011/198, par. 31; *Wang* UNDT/2012/080, par. 18.

⁷ *Calvani* UNDT/2009/092; *Gallieny*, ordonnance n° 060 (NY/2014); *Maina*, ordonnance n° 275 (NBI/2014); *Fahngon*, ordonnance n° 199 (NBI/2014).

Triple critère de sursis à exécution

Légalité de la mise en congé administratif sans traitement- considérations générales

33. La mise en congé administratif est régie par la disposition 10.4 du Règlement du personnel, qui se lit comme 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 l'ouverture d'une enquête. Le congé administratif peut être maintenu pendant toute la durée de l'enquête et 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, laquelle ne doit pas, dans la mesure du possible, dépasser trois mois.

c) Durant ce congé, le fonctionnaire perçoit son plein traitement sauf si le Secrétaire général décide qu'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit mis en congé administratif à traitement partiel ou sans traitement.

d) La mise en congé administratif est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire. Dans le cas d'un congé administratif sans traitement et si les accusations de faute se révèlent sans fondement ou s'il est établi par la suite que la conduite de l'intéressé ne justifie pas un renvoi ou une cessation de service, toute somme qui aurait été retenue est restituée à l'intéressé sans délai.

e) Le fonctionnaire mis en congé administratif peut faire appel de la décision en application des dispositions du chapitre XI du Règlement du personnel.

34. Les conditions de la mise en congé administratif sont précisées au paragraphe 4 de l'instruction administrative [ST/AI/371](#) :

Si, vu sa nature et sa gravité, il apparaît que la conduite est de nature à justifier la suspension du fonctionnaire, le chef ou le responsable du bureau formule une recommandation motivée à cet effet. En règle générale, la suspension de l'intéressé peut être envisagée si la conduite en cause risque de constituer un danger pour d'autres fonctionnaires ou pour l'Organisation ou s'il existe le risque que des éléments de preuve soient détruits ou dissimulés et s'il n'est pas possible de réaffecter l'intéressé.

35. Des précisions sur la manière dont, selon le défendeur, ces critères doivent être appliqués dans la pratique figurent dans les *Directives sur la mise en congé administratif pendant la durée d'une enquête et d'une instance disciplinaire*, qui disposent ce qui suit :

3. Le responsable à ce habilité peut mettre tout fonctionnaire en congé administratif avec traitement dès lors que la mutation ou la réaffectation de ce dernier au sein du même lieu

d'affectation n'est pas envisageable ou ne permettrait pas aux risques recensés et qu'il y a lieu de penser que :

- a) Le maintien en service de l'intéressé pourrait être source de danger pour autrui ou pour l'Organisation;
- b) Le maintien en service de l'intéressé pourrait compromettre la sécurité de l'Organisation ou menacer ses biens;
- c) L'intéressé n'est pas en mesure de continuer de s'acquitter de ses fonctions en toute efficacité du fait : i) de l'enquête en cours; ou ii) de la nature de ces fonctions;
- d) Le maintien en service de l'intéressé est gros de risque de le voir détruire, dissimuler ou altérer autrement des éléments de preuve, ou compromettre l'enquête en quelque sorte, notamment en exerçant des représailles contre les personnes protégées par la circulaire [ST/SGB/2005/21](#) (« Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés »).

36. Le Tribunal se penche d'abord sur l'interprétation de l'expression « circonstances exceptionnelles » aux fins de la mise en congé administratif sans traitement en application de la disposition 10.4 du Règlement du personnel. Il ne souscrit pas à l'argument du défendeur selon lequel, en l'absence d'indication expresse dans les textes réglementaires, il convient de comprendre l'expression comme lui accordant toute latitude de déterminer l'existence de telles circonstances. La disposition sur le congé administratif sans traitement ne doit pas être interprétée dans un vide juridique. Les limites dans lesquelles peut s'exercer la discrétion du défendeur ressortent d'une lecture attentive des textes réglementaires.

37. Comme il est dit dans la disposition 10.4 d) du Règlement du personnel, la mise en congé administratif est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire. Deux normes découlent de cette règle. Premièrement, le congé administratif ne peut être utilisé comme mesure punitive ni en prévision de sanctions disciplinaires. Un souci de dissuasion générale tel que celui exprimé dans des documents d'orientation ne saurait constituer en soi un motif légitime de mise en congé administratif. Deuxièmement, le fonctionnaire conserve la présomption d'innocence⁸. Les motifs invoqués pour sa mise en congé administratif doivent donc être suffisamment importants pour justifier l'atteinte à la réputation du fonctionnaire et aux émoluments qui lui sont dus, compte tenu de l'intérêt juridiquement protégé de l'Organisation (principe de proportionnalité).

38. Conformément au principe de proportionnalité, le paragraphe 4 de l'instruction administrative [ST/AI/371](#) exige que la mise en congé administratif se justifie par la gravité de la faute présumée.

⁸ *Liyanarachchige* 2010-UNAT-087; *Diabagate* 2014-UNAT-403; *Hallal* 2012-UNAT-207.

39. Des motifs de mise en congé administratif sont mentionnés au paragraphe 4 de l'instruction administrative [ST/AI/371](#) et dans les directives susvisées. Ils traduisent les objectifs qui « en règle générale » justifient la mise en congé administratif avec ou sans traitement en application de la disposition 10.4 du Règlement du personnel, objectifs à caractère préventif et non punitif dans les deux instruments : même en cas de risque de perte d'éléments de preuve, une réaffectation est préférée à la mise en congé administratif. Il convient de noter en outre qu'en tout état de cause, il ressort des textes applicables que la mise en congé administratif est facultative.

40. Les règles applicables ne précisent pas quel niveau de preuve de la faute s'applique à la mise en congé administratif. Au nom de l'équilibre ménagé dans la disposition 10.4 du Règlement du personnel, les allégations de faute doivent être suffisamment étayées. En particulier, l'idée qu'une mise en congé administratif ne se décide pas à la légère est également dictée par l'intérêt de l'Organisation uniquement, eu égard à la perturbation de son fonctionnement et aux frais qu'elle entraîne. Le défendeur a tort d'affirmer que le seuil est « bas » parce que la disposition 10.4 a) du Règlement du personnel permet de mettre un fonctionnaire en congé administratif alors même qu'il n'y a pas encore eu d'enquête. La disposition 10.4 a) du Règlement du personnel autorise à prendre une mesure préventive indépendamment d'une enquête officielle; cependant, elle vise essentiellement à permettre d'agir en situation d'urgence et non à dispenser d'apporter la preuve de la faute. Cela dit, le Tribunal admet qu'un soupçon raisonnable peut suffire pour mettre un fonctionnaire en congé administratif à plein traitement.

41. La dernière norme est exprimée dans la disposition 10.4 c) du Règlement du personnel, selon laquelle le congé administratif à plein traitement est la règle et sans traitement l'exception. Le défendeur doit donc établir non seulement que la mise en congé administratif se justifie mais aussi que le congé administratif à plein traitement ne convient pas ou ne suffit pas pour protéger un intérêt légitime. Il convient de noter que la gravité générale de la conduite proscrite ne suffit pas. Le Tribunal a dit précédemment que des « circonstances exceptionnelles » sont un ensemble particulier de circonstances « exceptionnelles » ou « graves » « entourant les faits en cause en l'espèce »⁹.

42. En ce qui concerne les motifs de mise en congé administratif figurant dans les textes applicables, le Tribunal note qu'il ne semble pas y avoir d'objectifs de prévention nécessitant la mise en congé administratif sans traitement et ne pouvant être réalisés par une mise en congé administratif avec traitement. La mise en congé administratif sans traitement doit donc se justifier par des objectifs supplémentaires s'ajoutant à ceux visés dans la disposition 10.4 du Règlement du personnel. Il est regrettable que ces objectifs ne soient pas définis dans les textes réglementaires; cependant, les principes généraux énoncés ci-dessus - caractère non punitif, présomption d'innocence et proportionnalité - peuvent constituer des orientations.

43. Conformément à ces principes généraux, il semblerait que la décision de mise en congé administratif sans traitement s'opère principalement en mettant en balance les intérêts financiers de l'intéressé et l'intérêt qu'a l'Organisation de maintenir en fonctions un fonctionnaire qui ne travaille pas. D'autres objectifs pouvant être compatibles avec ces principes généraux sont celui de s'assurer que le fonctionnaire reste disponible aux fins de l'enquête, comme dans le cas d'une mise

⁹ *Nianzou*, ordonnance n° 1007 (NBI/2016).

en liberté sous caution, et celui de garantir une compensation due à l'Organisation ou à des tiers. En l'espèce, il ne semble toutefois y avoir aucun motif juridique de confisquer les émoluments.

44. Dans les faits, les conséquences immédiates de la mise en congé administratif sans traitement sont les mêmes que celles d'un licenciement. Compte tenu de leur importance et du caractère « exceptionnel » de la mise en congé administratif sans traitement, la légitimité de la mesure dépend surtout de sa proportionnalité.

45. Le principe de proportionnalité suppose de tenir compte à la fois de la situation financière de l'intéressé et de la longueur prévue de l'enquête. Un fonctionnaire ne devrait pas être privé soudainement de revenus sans avoir pu prendre des dispositions pour assurer sa subsistance et celle de sa famille pendant l'enquête. La mise en congé administratif sans traitement ne doit pas non plus avoir pour effet de nuire à la célérité de l'enquête. La mise en congé administratif doit donc revêtir un caractère progressif et il convient de prendre en considération la possibilité d'une mise en congé avec traitement partiel.

46. Dans le même ordre d'idées, le Tribunal considère que la mise en congé administratif sans traitement exige plus qu'un soupçon raisonnable de faute et que la norme appropriée ici est celle de la survenance probable¹⁰. Pour prononcer cette mesure alors qu'une enquête n'a pas encore eu lieu, il faut donc que la faute soit flagrante ou jugée probable sur la base des éléments de preuve disponibles.

47. En application de la disposition 10.4 b), la décision de mise en congé administratif avec ou sans traitement doit être motivée. L'Organisation doit donc établir qu'il s'agit d'un cas probable de faute grave; que la mesure sert un objectif légitime; et qu'elle est proportionnelle.

La décision contestée est-elle de prime abord irrégulière?

48. En ce qui concerne l'argument selon lequel que le défendeur n'a pas établi de lien entre les allégations faisant actuellement l'objet de l'enquête sur le requérant à Kinshasa et le motif de sa mise en congé administratif sans traitement, le Tribunal note que le défendeur n'a même pas tenté de montrer en quoi ses justifications correspondaient à des motifs visés au paragraphe 4 de l'instruction administrative [ST/AI/371](#) ou même dans les Directives.

49. Le Tribunal concède au requérant qu'il ne semblait falloir protéger ni l'enquête en cours, ni les fonctionnaires de l'Organisation ni la population locale. Il considère néanmoins que le défendeur a invoqué le tort causé à la réputation de l'Organisation et que la notion de « danger pour l'organisation » visée au paragraphe 4 de l'instruction administrative [ST/AI/371](#) englobe l'atteinte à la réputation. Celle-ci est en jeu compte tenu de la gravité de la faute alléguée, du caractère méprisable des faits allégués et du retentissement de la plainte, qui a suscité une démarche du Gouvernement congolais. Le maintien en fonctions d'un fonctionnaire faisant l'objet

¹⁰ Voir par exemple *Nianzou*, ordonnance n° 007 (NBI/2016) : fonctionnaire trouvé en possession d'articles volés; *Byakombe* 031 (NBI/2016) : agression confirmée par 7 témoins; *Kabongo*, ordonnance n° 490 (NBI/2016), preuves matérielles et documentaires de la fraude.

d'une enquête pour exploitation et atteintes sexuelles peut empêcher l'Organisation d'exécuter de manière efficace et crédible sa mission de protection des populations locales vulnérables.

50. Le défendeur parle de « preuves suffisantes » mais sans préciser le niveau de preuve ni examiner les éléments existants. Le Tribunal reconnaît néanmoins qu'au vu des éléments versés au dossier, il est raisonnable de soupçonner que le requérant a commis la faute alléguée. Le dossier ne contient que les allégations portées par M^{me} L. mais celles-ci sont suffisamment détaillées et cohérentes. Il convient de noter que ses allégations ne sont pas motivées par l'appât du gain mais par un désir légitime d'obtenir de celui qu'elle pense être le père sa subsistance et celle de l'enfant. L'affirmation du requérant selon laquelle elle aurait porté des allégations similaires contre d'autres hommes du complexe n'est pas étayée. Il ressort du document invoqué par le requérant à cet égard que même si elle a eu des doutes sur le nom complet du requérant, elle l'a décrit avec précision et l'a reconnu dans un jeu de photographies; elle n'a pas mis en cause d'autres personnes.

51. Le Tribunal reconnaît que la gravité des actes reprochés est telle que s'ils sont avérés, ils peuvent entraîner le renvoi ou la cessation de service du fonctionnaire.

52. Dans ces conditions, le Tribunal rejette l'argument du requérant selon lequel le défendeur doit apporter davantage de preuves du comportement du requérant à ce stade initial de l'enquête pour le mettre en congé administratif.

53. La question qui se pose ensuite est celle de savoir si des circonstances exceptionnelles permettent au Secrétaire général de priver le requérant de son traitement et de ses prestations en attendant le contrôle hiérarchique.

54. Le Tribunal considère que de telles circonstances n'ont pas été établies. Pour justifier la mesure prise, le défendeur n'invoque que la gravité des faits allégués et la politique de « tolérance zéro » à l'égard de l'exploitation sexuelle, ce qui donne à penser qu'il considère la mise en congé administratif sans traitement comme une sanction par anticipation. Il va ainsi à l'encontre de la présomption d'innocence et de la disposition 10.4 du Règlement du personnel. Le Tribunal prend bonne note du rapport du Secrétaire général sur les mesures spéciales de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et des propositions qui y figurent. Il constate que même si les États membres proposent de *lege ferenda* de « [s]uspendre tout versement dû aux responsables présumés en cas d'allégations crédibles »¹¹, cette proposition 1) n'a pas encore été érigée en norme; 2) ne peut être lue de manière à porter atteinte aux principes généraux de présomption d'innocence et de proportionnalité; et 3) est assortie d'une proposition de mettre en place des procédures de transfert au Fonds d'affectation spéciale des sommes qui avaient été retenues dans le cadre d'affaires avérées¹². Dans sa forme actuelle, elle ne saurait constituer le fondement d'une mise en congé administratif sans traitement ni dispenser le défendeur de démontrer l'existence des circonstances exceptionnelles visées à la disposition 10.4 du Règlement du personnel.

¹¹ A/71/818, annexe I. B., point xv).

¹² Ibid., point xvi).

55. Le défendeur n'a pas traité de la crédibilité des allégations. Le Tribunal estime qu'elles suffisent à soupçonner raisonnablement que l'acte prohibé a été commis mais qu'en l'état du dossier, elles ne permettent pas à elles seules de conclure à sa survenance probable.

56. Par ailleurs, le défendeur n'a absolument pas expliqué en quoi la mise en congé administratif sans traitement se justifiait davantage que la mise en congé administratif avec plein traitement ou traitement partiel; par exemple, puisque le requérant a été prié de rester dans son lieu d'affectation actuel, il aurait été opportun de songer au moins à continuer de lui verser la partie des émoluments correspondant au coût de la vie. En outre, le défendeur n'a absolument pas tenu compte de la situation financière du requérant et ne s'est pas demandé si lui et sa famille pourraient supporter la situation sans devoir se priver d'accès aux soins de santé, de scolarité et de logement.

57. En conclusion, la décision d'imposer une mise en congé administratif sans traitement est irrégulière. Le motif invoqué est illégitime et le raisonnement sous-jacent présente des lacunes dans ses aspects essentiels.

Urgence et préjudice irréparable

58. L'urgence en l'espèce résulte de l'effet immédiat de la retenue des émoluments du requérant. L'argument du défendeur selon lequel le requérant a attendu deux semaines pour présenter la demande, contribuant ainsi à l'urgence, est non fondé. Ce délai de deux semaines est raisonnable étant donné que le requérant a sollicité un avis juridique, ce qui est son droit.

59. Un préjudice irréparable se définit généralement comme un tort qui ne peut être compensé. Le Tribunal a dit précédemment que la notion ne se limitait pas à une simple question d'argent. En l'affaire *Tadonki*, il a déclaré ce qui suit :

on ne devrait pas permettre qu'un tort avéré se poursuive pour la simple raison que le contrevenant est capable et disposé à verser une indemnité pour le préjudice qu'il pourrait causer. La compensation monétaire ne saurait servir à masquer ce qui pourrait paraître être une procédure flagrante et irrégulière dans un processus décisionnel¹³.

60. En ce qui concerne la mise en congé administratif sans traitement, le Tribunal a conclu au préjudice irréparable dans *Maina*¹⁴ et *Fahngon*¹⁵. Dans le dernier cas, le Tribunal a jugé que priver le requérant et sa famille de six personnes de sa seule source de revenus l'avait placé dans une « situation désespérante » irréparable.

61. En ce qui concerne les faits de l'espèce, le requérant plaide de même l'urgence et le préjudice irréparable. Il affirme que « tenter de subvenir aux besoins d'une famille de cinq personnes sans aucun revenu » nuit à sa santé et à son bien-être et à ceux de sa famille, et que cette souffrance « doit être considérée comme un préjudice irréparable ». Le défendeur invoque la possibilité d'un remboursement futur, sans se soucier de l'effet de la suspension de la rémunération sur la situation

¹³ UNDT-2009-016.

¹⁴ Ordonnance n° 275 (NBI/2014).

¹⁵ Ordonnance n° 199 (NBI/2014).

actuelle du requérant. Le Tribunal considère qu'une coupure soudaine et totale du revenu d'une famille de cinq personnes constitue une situation d'urgence et risque de causer à leur bien-être un préjudice irréparable.

Conclusion

62. Sur la base des éléments dont il est saisi, le Tribunal conclut que le défendeur n'a commis aucune irrégularité dans l'application de la disposition 10.4 du Règlement du personnel et de l'instruction administrative [ST/AI/371](#). La requête est donc rejetée en ce qui concerne le premier point, l'irrégularité de prime abord.

63. En revanche, le Tribunal estime que le défendeur n'a pas apporté d'éléments de fait ni de droit justifiant une mise en congé administratif sans traitement et que le requérant a démontré de prime abord que l'exécution de la décision contestée, sur ce point, pourrait immédiatement lui causer un préjudice irréparable.

64. La requête en sursis à exécution est donc **REJETTEE pour ce qui est de la suspension de la mise en congé administratif et ACCUEILLIE EN PARTIE en ce qui concerne la décision selon laquelle ce congé est sans traitement, cette partie de la décision étant suspendue.**

Ainsi ordonné le 10 avril 2017

(Signé)

Agnieszka Klonowiecka-Milart, Juge

Enregistré au Greffe de Nairobi ce 10 avril 2017

Le Greffier

(Signé) M^{me} Abena Kwakye-Berko