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 : Mme Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe: Nairobi

Greffier : Mme 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 LôARTICLE 13 DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE

Conseil du requérant :

Michael Brazao,
Bureau de l'

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'

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 discrétionnaire[1].

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 locale[2]. Le défendeur invoque en outre la gravité des actes reprochés qui, s'ils sont avérés, entraîneront le renvoi ou la cessation de service[3].

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 sexuelles[4].

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 élevé[5].

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.

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 dôurgence 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 tribunal[6].

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 sièges[7] 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).

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

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

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 probable . 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 irré*2Tf108T m[6]TEBT6*venance prn clle.*

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 Mme 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 » , 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 avérées . 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 défende1.85 682.9l