



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/108-R1

Jugement n° : UNDT/2020/093

Date : 22 juin 2020

Original : anglais

Juge : Mme Margaret Tibulya
Greffé : Nairobi
Greffier : Mme Abena Kwakye-Berko

DIENG

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Evelyn Kamau, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Nicole Wynn, Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines
Rosangela Adamo, Section du droit administratif du Bureau des ressources humaines

Rappel des faits

1. Le requérant a rejoint l'Organisation en qualité de spécialiste des droits de l'homme à la classe P-2 le 14 juillet 2000. Il a ensuite été nommé à différents postes au sein de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone et de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire. Le 23 février 2009, il a été nommé au poste de conseiller principal pour la protection des enfants à la classe P-5 au sein du Groupe de la protection de l'enfance de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD).

2. Dans une note datée du 4 avril 2018, Jeremiah Mamabolo, Représentant spécial conjoint de la MINUAD, a fait savoir au requérant qu'il quitterait le Groupe de la protection de l'enfance de la MINUAD pour être réaffecté au Bureau du Représentant spécial conjoint, où il occuperait le poste de spécialiste hors classe des questions politiques. Le requérant a été informé du fait que sa réaffectation prendrait effet le 8 avril 2018 et que sa classe et son échelon seraient maintenus, ainsi que son statut contractuel¹.

3. Le 1^{er} juin 2018, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de réaffectation susmentionnée et les 2, 3 et 7 juin 2018, a soumis des renseignements complémentaires au Groupe du contrôle hiérarchique².

4. Le 8 juin 2018, le requérant a reçu une lettre dans laquelle le Groupe du contrôle hiérarchique accuse bonne réception de ses communications datées des 1^{er}, 2, 3 et 7 juin 2018 et reçus par le Groupe les 1^{er}, 4 et 8 juin 2018³.

5. Le 17 octobre 2018, le requérant a reçu une réponse à sa demande de contrôle, dans laquelle le Groupe du contrôle hiérarchique l'a informé que la décision contestée

¹Requête, annexe 6.

²Requête, annexe 10 et réponse, annexe 2.

³Requête, annexe 11.

était confirmée⁴.

6. Par lettre datée du 7 novembre 2018, le requérant a été informé du fait que son engagement de durée déterminée ne serait pas renouvelé au 31 décembre 2018. Le même jour, il a introduit une requête devant le Tribunal du contentieux administratif (le « Tribunal ») contestant la décision de le transférer de son poste de conseiller principal pour la protection des enfants à celui de spécialiste hors classe des questions politiques au sein de la MINUAD. Le 14 décembre 2018, le défendeur a déposé une réponse à ladite requête.

7. Le 30 janvier 2019, le Tribunal a rendu le jugement n° UNDT/2019/014, dans lequel il a rejeté la requête pour irrecevabilité. Le requérant a formé un appel contre ledit jugement et, le 28 juin 2019, le Tribunal d'appel des Nations Unies y a fait droit et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal du contentieux administratif pour que l'affaire y soit jugée au fond⁵.

8. Le Tribunal considère que la réaffectation du requérant était irrégulière et accorde à celui-ci un mois de traitement de base net correspondant à la classe qui était la sienne au moment où il a contesté la décision en compensation du stress et de l'anxiété causés.

Faits pertinents

9. Entre février et mars 2017, des fonctionnaires de l'UNICEF au Soudan se sont plaints auprès de M. Mamabolo des méthodes de communication du requérant⁶.

10. Le 5 juin 2017, à la suite des plaintes susmentionnées, M. Mamabolo a constitué un groupe d'établissement des faits afin d'examiner les allégations portées contre le requérant⁷.

⁴Requête, annexe 12.

⁵Arrêt n° 2019-UNAT-941.

⁶Requête, annexe 1, p. 1, et réponse, annexe 6.

⁷Réponse, annexe 7.

11. Le 13 novembre 2017, le requérant a rencontré M. Mamabolo. Lors de cet entretien, ce dernier l'a informé du fait que, en concertation avec les coprésidents de l'équipe spéciale de surveillance et d'information – à savoir le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies et le Représentant de l'UNICEF –, il avait confié les fonctions de coordonnatrice à Aisha Dyfan dans le cadre de la visite du Groupe de travail du Conseil de sécurité prévue au Darfour (Soudan). Mme Dyfan a été nommée à la demande du Représentant de l'UNICEF et du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies, qui avaient fait savoir à M. Mamabolo qu'ils ne souhaitaient pas collaborer avec le requérant⁸.

12. Le 13 mars 2018, M. Mamabolo a dissous le groupe d'établissement des faits chargé d'examiner les allégations formulées à l'encontre du requérant⁹.

13. Le 18 mars 2018, M. Mamabolo a signalé au requérant que sa décision de dissoudre le groupe d'établissement des faits était notamment due au décès de l'auteur de la plainte déposée contre lui pour faute¹⁰.

14. Dans un courrier électronique daté du 22 mars 2018, M. Mamabolo a fait savoir au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions qu'il avait décidé de réaffecter le requérant à un autre poste au sein de la Mission, décision qu'il a motivée comme suit :

- a) le requérant avait des problèmes de comportement et peu de compétences interpersonnelles, ce qui l'empêchait de s'acquitter efficacement des responsabilités qui lui étaient assignées ;

⁸Requête, annexe 3.

⁹Requête, annexe 2.

¹⁰Requête, annexe 4.

- b) le requérant prenait constamment part, sur un ton péremptoire, à des différends de nature publique et privée sans fin avec les partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies ;
- c) le comportement du requérant l'avait isolé de la plupart des autres chefs et services de la Mission, faisant gravement obstacle aux efforts de collaboration avec lui et sa section ;
- d) le requérant avait, à plusieurs reprises et depuis longtemps, fait preuve d'un comportement inapproprié, inacceptable et non professionnel envers des collègues et des chefs, en dirigeant contre eux des remarques cinglantes et personnelles ;
- e) le requérant prenait des mesures allant à l'encontre des décisions, des recommandations et des instructions données par les hauts responsables en matière de coopération.

M. Mamabolo a fait valoir que les actes du requérant relevaient de la compétence du Bureau des services de contrôle interne mais que la lenteur des procédures caractérisant les enquêtes officielles de ce type risquait de porter un préjudice irréparable au mandat de protection de l'enfance de la Mission et aux relations de travail, par ailleurs excellentes, que celle-ci entretient avec l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres partenaires¹¹.

15. Le 4 avril 2018, le requérant a reçu une lettre dans laquelle M. Mamabolo l'informait de sa réaffectation du Groupe de la protection des enfants au Bureau du Représentant spécial conjoint au poste de spécialiste hors classe des questions politiques chargé de la médiation à compter du 8 avril 2018¹².

¹¹Requête, annexe 5.

¹²Requête, annexe 6.

16. Répondant au courrier électronique dans lequel le requérant s'oppose à sa réaffectation, M. Mamabolo a fait savoir à celui-ci le 13 avril 2018 que cette décision relevait simplement de l'autorité dont il était investi en tant que Chef de Mission afin d'assurer la bonne exécution du programme selon qu'il le jugeait nécessaire¹³.

17. Le 26 mai 2018, le requérant a consulté son médecin traitant, qui lui a prescrit 16 jours de repos et d'arrêt de travail en raison de symptômes liés au stress¹⁴.

18. Le 21 octobre 2018, le requérant a reçu un préavis l'avertissant de la non-reconduction de son engagement de durée déterminée au 31 décembre 2018¹⁵.

Examen

19. Le Tribunal est appelé à déterminer si :

- a) La réaffectation du requérant était régulière ;
- b) Le requérant peut prétendre aux réparations demandées.

La réaffectation du requérant était-elle régulière ?

20. Avant de statuer sur la régularité de la réaffectation, il convient de trancher deux questions subsidiaires :

- a) Le défendeur avait-il le pouvoir de procéder à la réaffectation ?
- b) Le cas échéant, ce pouvoir a-t-il été dûment exercé ? Les réponses apportées à ces questions détermineront si ladite réaffectation était une mesure disciplinaire déguisée, si elle était liée à la performance du requérant et, le cas échéant, si les procédures applicables ont été suivies.

¹³Requête, annexe 8.

¹⁴ Conclusions du requérant relatives au préjudice, annexe 5.

¹⁵Requête, annexe 13.

Le défendeur avait-il le pouvoir de réaffecter le requérant du Groupe de la protection de l'enfance au Bureau du Représentant spécial conjoint ?

21. L'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies dispose que le Secrétaire général peut assigner aux fonctionnaires l'une quelconque des tâches de l'Organisation. La section 2.5 de l'instruction administrative ST/AI/2010/3 (Système de sélection du personnel) prévoit que les chefs de département et de bureau et les chefs de mission restent habilités à muter tout fonctionnaire dans leur propre département, bureau ou mission. Les arrêts *Kaddoura* (2011-UNAT-151) et *Kamunyi* (2012-UNAT-194) établissent que la réaffectation des attributions des fonctionnaires relève du vaste pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Organisation pour utiliser ses ressources et son personnel selon qu'elle le juge approprié.

22. En l'espèce, les faits s'inscrivent pleinement dans les règles et la jurisprudence susmentionnées. Le Tribunal considère donc que le défendeur disposait du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour réaffecter le requérant.

Le pouvoir discrétionnaire a-t-il été dûment exercé ?

23. Le pouvoir discrétionnaire aux fins de réaffectation d'un fonctionnaire ne peut être exercé sans restrictions¹⁶. Il convient d'établir qu'il est exercé à bon droit en vérifiant son éventuel caractère arbitraire, partial et discriminatoire et en veillant à ce qu'il ne soit pas enfreint aux droits des fonctionnaires. Toute réaffectation doit être raisonnable compte tenu des circonstances propres à chaque cas et ne doit causer aucun préjudice économique à la personne concernée.

24. Bien que reconnaissant le lien entre la décision de le réaffecter et les plaintes dont il n'a été informé qu'après que celles-ci ont été communiquées au Siège, le requérant maintient que ladite décision a été prise de manière arbitraire et dans l'intention de lui nuire et qu'elle constitue un exercice irrégulier du pouvoir

¹⁶*Kaddoura* et *Kamunyi*, op. cit.

discrétionnaire qui n'a été utilisé que pour éviter une procédure disciplinaire. À cet égard, il a rappelé qu'un groupe d'établissement des faits avait été constitué, preuve qu'il avait été considéré que les plaintes étaient de bonne foi et justifiaient une enquête officielle prévue dans l'instruction administrative portant modification de l'instruction administrative ST/AI/371 (Mesures et procédures disciplinaires révisées).

25. Le requérant fait valoir que lorsque l'affaire a été classée sans suite et qu'il n'existait donc plus de motif suffisant pour justifier une enquête officielle visant à établir les faits, il a été décidé de le réaffecter à un autre bureau plutôt que d'engager la procédure prévue dans l'instruction administrative ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire), à savoir communiquer la plainte au Bureau des services de contrôle interne pour examen, de manière à ce que celui-ci détermine s'il y avait lieu qu'il se saisisse de l'affaire et ouvre une enquête. Il estime que la décision de ne pas enquêter sur les allégations formulées à son encontre l'a privé de la possibilité de les contester et de prouver son innocence, et qu'une décision préjudiciable a été prise sur la base d'allégations non avérées.

26. Quant au défendeur, il maintient que la réaffectation du requérant était régulière et que le Chef de la MINUAD était habilité à prendre cette décision dans l'intérêt de la bonne exécution du programme, étant donné que les échanges répétés avec le requérant concernant ses difficultés à communiquer n'avaient pas abouti. Selon lui, la conduite du requérant perturbait les activités et sa réaffectation était dans l'intérêt de la Mission. De plus, le nouveau poste et les responsabilités associées correspondaient à la classe et au niveau du requérant. Les fonctions correspondaient à ses compétences et à ses capacités, et il disposait d'une solide expérience du terrain. Cette réaffectation était donc une décision purement administrative, prise pour rétablir le bon fonctionnement du Groupe de la protection de l'enfance.

27. Il est admis de part et d'autre que le requérant a été réaffecté sur fond de plaintes concernant ses médiocres compétences interpersonnelles et après une tentative infructueuse d'enquête sur lesdites plaintes. D'après le défendeur, les efforts faits pour ouvrir une enquête ayant échoué pour des raisons échappant à son contrôle (décès du

plaignant), des mesures administratives ont été prises pour restaurer l'ordre au sein de la Mission. Il s'agit de savoir si la solution choisie par le défendeur, à savoir la réaffectation, est bien exempte de tout caractère arbitraire, partial et discriminatoire, et si elle respecte bien les droits du requérant.

28. Les preuves versées au dossier montrent que la décision contestée était, en effet, fondée sur les plaintes formulées à l'encontre du requérant. Parmi elles, se trouvent le contenu d'un courriel adressé au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions, dans lequel M. Mamabolo les informait des problèmes de comportement et des médiocres compétences interpersonnelles du requérant, qui empêchaient ce dernier de s'acquitter efficacement des responsabilités qui lui avaient été confiées¹⁷. Le requérant agissait comme une entité isolée se suffisant à elle-même et prenait constamment part, sur un ton péremptoire, à des différends de nature publique et privée sans fin avec des partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies, notamment le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la question des enfants et des conflits armés, et ses collègues de la MINUAD. Le groupe dirigé par le requérant est dysfonctionnel et incapable de travailler en coordination avec les principaux partenaires de l'équipe de pays et de mettre efficacement et pleinement en œuvre le mandat de protection de l'enfance confié à la MINUAD. Les preuves susmentionnées attestent que la décision de réaffectation était motivée par la performance du requérant. La seule question restant en suspens est de savoir si les procédures applicables ont été respectées.

29. Les règles en matière de performance sont énoncées dans l'instruction administrative ST/AI/2010/5 (Système de gestion de la performance et de perfectionnement). Le paragraphe 1 de la section 10 dispose que durant la période d'évaluation, le premier notateur évalue en permanence la performance et, lorsqu'il relève quelque insuffisance dans le travail du fonctionnaire, celui-ci « doit, en

¹⁷Requête, annexe 5.

consultation avec le second notateur, aider activement l'intéressé à y remédier » (non souligné dans l'original). Les mesures prises pour remédier à toutes insuffisances peuvent consister à l'affecter à des fonctions qui lui conviennent mieux.

30. Le Tribunal prend note de l'évaluation de la performance du requérant pour l'année 2016-2017, dans laquelle son premier notateur a estimé qu'il dépassait les attentes. Le second notateur, quant à lui, a indiqué ce qui suit [traduction non officielle] :

Je souscris à l'appréciation « répond pleinement aux attentes ». Des problèmes ont régulièrement émergé en lien avec la propension du fonctionnaire à mettre en cause la hiérarchie en place au sein de la MINUAD, et ses relations professionnelles avec les partenaires de la Mission au sein de l'équipe de pays des Nations Unies.

31. Dans l'évaluation de la performance du requérant pour l'année 2017-2018, son premier notateur a indiqué qu'il répondait pleinement aux attentes et précisé [traduction non officielle] :

Je n'ai aucun doute sur le fait que M. Dieng est investi dans son travail et porte pleinement les valeurs des Nations Unies. Il doit toutefois s'efforcer de consolider ses compétences interpersonnelles et d'améliorer ses relations professionnelles avec les autres acteurs.

32. Le Tribunal prend note du fait que les allégations de mauvaise conduite et l'incidence du comportement du requérant sur sa capacité de s'acquitter efficacement de ses responsabilités n'ont pas été mentionnées dans les évaluations de la performance susmentionnées. Le fait que ces allégations aient, par la suite, fait l'objet d'un courriel adressé au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions, et motivé la décision de réaffecter le requérant à un autre bureau atteste d'un manque de transparence de la part du défendeur.

33. Le Tribunal prend acte du caractère flagrant et accablant des allégations en question. Leur nature était telle qu'elle justifiait une mise en cause de l'aptitude du requérant à occuper un poste de fonctionnaire international et pourtant, même lorsque

les mesures prises pour mener une enquête ont échoué, rien n'a été fait pour l'en informer et remédier véritablement à la situation, comme le prescrit le paragraphe 1 de la section 10 de l'instruction administrative ST/AI/2010/5.

34. La réaffectation du requérant à un autre bureau sans que ces allégations flagrantes et accablantes n'aient été révélées, n'aient fait l'objet d'une enquête et n'aient été résolues ne peut être considérée que comme arbitraire et constitue une violation du droit du requérant à une procédure régulière puisque la possibilité de contester lesdites allégations et de prouver son innocence lui a été refusée.

35. L'argument du défendeur, qui repose sur l'autorité générale qu'ont les chefs de mission de réaffecter des fonctionnaires au sein de leur mission, n'est pas convaincant. En l'espèce, la réaffectation a été décidée alors que plusieurs points restaient litigieux, notamment la tentative d'enquête infructueuse. Par conséquent, le défendeur a eu tort d'agir comme si de rien n'était au motif qu'il avait le pouvoir de réaffecter le requérant à un autre bureau.

36. L'information selon laquelle le Représentant spécial conjoint de la MINUAD avait décidé de réaffecter le requérant à un autre bureau plutôt que de porter les plaintes à l'attention du Bureau des services de contrôle interne ayant été communiquée par le Représentant lui-même, le Tribunal ne peut que donner raison au requérant et conclure qu'il s'agissait là d'une mesure corrective prise sans qu'aucun manquement *lié à la performance* n'ait été expressément signalé. Cette décision est en violation du paragraphe 1 de la section 10 du document ST/AI/2010/5 qui dispose que :

Durant la période d'évaluation, il convient que le premier notateur évalue en permanence la performance. Lorsqu'il relève quelque insuffisance dans le travail du fonctionnaire, il doit, en consultation avec le second notateur, aider activement l'intéressé à y remédier. Les mesures prises pour remédier à toutes insuffisances peuvent consister à [...] l'affecter à des fonctions qui lui conviennent mieux [...].

37. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle cette réaffectation était une mesure disciplinaire déguisée visant à éviter une enquête sur la faute présumée du

requérant, dans le courriel qu'il a adressé aux Secrétaires généraux adjoints, le Représentant spécial conjoint a communiqué sa décision de ne pas porter l'affaire à l'attention du Bureau des services de contrôle interne aux fins d'enquête et, à la place, de réaffecter le requérant à un autre bureau. Au vu des éléments produits, le Tribunal estime également, comme le requérant, que la décision de le réaffecter a effectivement été prise afin d'éviter une enquête sur les allégations de mauvaise conduite à son encontre et constitue une mesure disciplinaire déguisée.

38. Le Tribunal considère que la réaffectation du requérant a été décidée en violation du règlement applicable (ST/AI/2010/5) et était donc arbitraire. La mesure a été ordonnée dans l'intention de nuire au requérant et contrevient au droit de ce dernier à une procédure régulière puisque les plaintes qui l'ont motivée n'ont été portées à son attention ni en temps utile ni dans le cadre de la procédure applicable. Lesdites plaintes n'ont jamais donné lieu à une enquête, privant le requérant de la possibilité de les contester, mais il en a pourtant été pris acte. Dans l'ensemble, le pouvoir discrétionnaire a été exercé de manière irrégulière.

Réparations

39. Le requérant a fait valoir que sa réputation avait été ternie par la révélation des allégations de faute et d'insuffisance professionnelle portées à son encontre, allégations dont il n'a pas eu la possibilité de se défendre. Il maintient que le tort causé à sa réputation, bâtie sur presque deux décennies au service de l'Organisation, est irréparable. Il demande sa réintégration au poste de conseiller principal pour la protection de l'enfance et le versement d'une indemnisation pour la violation de ses droits et le préjudice moral.

40. Quant à lui, le défendeur rappelle que le requérant n'a pas démontré le préjudice. L'alinéa *b* du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal, tel que modifié par la résolution 69/203 de l'Assemblée générale, ne prévoit le versement d'une indemnité qu'en cas de préjudice avéré. Le requérant n'a fourni aucune preuve attestant de pertes financières ou d'un préjudice moral imputables à la décision

contestée.

41. La réintégration du requérant ne saurait être envisagée. En effet, même s'il pouvait y être procédé dans les faits, le Tribunal ne serait pas disposé à ordonner cette mesure, car cela équivaldrait à substituer sa décision à celle du défendeur. Toutefois, en l'espèce, le Tribunal sait que le requérant a depuis lors quitté l'Organisation et cette question est donc sans objet. Le Tribunal est déjà saisi par ailleurs de la décision emportant cessation de service que le requérant conteste, sur laquelle il se prononcera en temps voulu.

42. En ce qui concerne la demande d'indemnisation pour pertes économiques, le Tribunal fait siennes les conclusions du défendeur selon lesquelles dans la mesure où le requérant a été réaffecté à un poste à une classe et un échelon identiques (P-5) au sein de la Mission, la décision contestée n'a engendré aucun préjudice économique.

43. Le requérant demande réparation pour le tort causé à sa réputation par la communication du 22 mars 2018. Il avance que puisque le Représentant spécial conjoint avait envoyé un courriel désobligeant à son endroit aux responsables des sections dans lesquelles son travail était le plus pertinent et dans lesquelles il était connu, sa réputation et sa crédibilité professionnelle étaient déjà entachées. Il ne pouvait donc plus postuler dans ces domaines, car les destinataires dudit courriel étaient les recruteurs ou des personnes faisant autorité. De plus, tant que les allégations mensongères formulées par le Représentant spécial conjoint dans son courriel ne seront pas véritablement traitées et démenties, les chances du requérant d'obtenir un poste au sein du système des Nations Unies seront limitées, voire réduites à néant. Cela dit, les inquiétudes du requérant ne relèvent de la spéculation et ne constituent pas un élément de preuve au sens du Statut du Tribunal et de la jurisprudence applicable.

44. En ce qui concerne la demande de compensation pour le stress et l'anxiété causés par la décision contestée, le requérant a soumis une évaluation médicale datée du 26 mai 2018. Étant donné que le requérant a consulté son médecin très peu de

temps après la date de la décision contestée et des événements y ayant conduit, le Tribunal estime qu'il existe un lien de causalité entre l'état de santé du requérant et ladite décision. Le stress et l'anxiété causés par celle-ci justifient le versement d'une indemnité compensatoire. En l'espèce, le stress et l'anxiété en question ont amené le médecin à recommander 16 jours de repos et d'arrêt de travail.

45. Après avoir déterminé le préjudice moral et examiné les preuves à l'appui, il incombe au Tribunal d'évaluer le montant des dommages-intérêts¹⁸. Celui-ci accorde au requérant une compensation équivalant à un mois de traitement de base net pour le stress et l'anxiété causés par la décision contestée.

Dispositif

46. En conclusion, le Tribunal considère que la réaffectation du requérant était irrégulière et ordonne qu'il soit versé à ce dernier, au titre des dommages-intérêts pour le stress et l'anxiété causés, un mois de traitement de base net correspondant à la classe du poste qu'il occupait lorsqu'il a contesté la décision. Toutes les autres prétentions du requérant sont rejetées.

(Signé)

Margaret Tibulya, juge

Ainsi jugé le 22 juin 2020

Enregistré au Greffe le 22 juin 2020

¹⁸Voir, par ex., l'arrêt *Ross* (2019-UNAT-926).

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi