



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/056
Jugement n° : UNDT/2021/092
Date : 29 juillet 2021
Français
Original : anglais

Juge : M. Francis Belle
Greffé : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

NIGAM

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

M^{me} Angela Arroyo, PNUD

Introduction

1. Le requérant est un fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il occupe un poste de la classe D-1 au titre d'un engagement de durée déterminée et, au moment où la requête a été déposée, il assumait les fonctions de coordonnateur résident et de représentant résident à Riyad, en Arabie saoudite.

2. Le 23 juillet 2020, le requérant a formé une requête devant le Tribunal du contentieux administratif siégeant à Nairobi afin de contester la décision du défendeur de ne pas communiquer le rapport issu de l'enquête concernant son comportement, au terme de laquelle il avait été mis hors de cause, mais qui, selon lui, avait été menée suite à des plaintes abusives déposées par deux fonctionnaires. À cause de la procédure d'enquête, il a été victime de harcèlement et a subi un stress et une pression injustifiables. En outre, le requérant soutient que ses propres plaintes visant les agissements des deux fonctionnaires en question auraient dû faire l'objet d'une enquête aussi rigoureuse que celle à laquelle il avait été soumis.

3. Le défendeur a déposé sa réponse le 2 septembre 2020. Il avance que la requête est en partie irrecevable, car formée hors délai. Le défendeur soutient également que la décision de ne pas communiquer les documents relatifs à l'enquête était opportune et légale et qu'il était tout aussi opportun de décider de classer les allégations du requérant selon lesquelles les plaintes étaient abusives.

4. Le 4 septembre 2020, le requérant a demandé l'autorisation de répondre au défendeur. Le Tribunal a délivré l'ordonnance n° 093 (NBI/2021), par laquelle il a fait droit à cette demande et convoqué une conférence de mise en état pour connaître de cette affaire. Le Tribunal a également conseillé au requérant de solliciter l'assistance d'un conseil.

5. Le requérant a présenté ses moyens le 13 mai 2021.

6. La conférence de mise en état a eu lieu, comme prévu, le 14 mai 2021.

7. Le 24 mai 2021, le Tribunal a délivré l'ordonnance n° 104 (NBI/2021), dans laquelle il est revenu sur la teneur de la conférence de mise en état. Le défendeur s'est vu enjoint de présenter tout autre argument qu'il pouvait avoir concernant la recevabilité de la requête.

8. Le défendeur et le requérant ont présenté leurs moyens respectivement le 19 et le 21 mai 2021.

Faits et moyens

Requérant

9. Le requérant a indiqué que son grief était fondé sur la négligence dont le PNUD avait fait preuve en ouvrant une enquête le concernant. Il avance que l'enquête était basée sur des plaintes abusives déposées par deux fonctionnaires du PNUD et conteste la décision du défendeur de rejeter sa demande d'accès au rapport d'enquête au motif que cette décision est discriminatoire.

10. Le requérant a également avancé qu'aucune preuve ne lui avait été fournie à l'appui des allégations formulées par ces fonctionnaires à son encontre, malgré ses demandes en ce sens et notamment aux fins d'un contrôle hiérarchique, ce qui l'amène à conclure qu'il n'existait aucune preuve à charge et que l'enquête n'était pas justifiée.

11. Il a renvoyé le Tribunal aux Directives relatives aux enquêtes, que le PNUD a publiées en 2012 et qui prévoient que l'objet d'une enquête du Bureau d'enquête est « d'examiner et d'établir la véracité d'allégations [...] et d'allégations de faute commise par des membres du personnel de l'organisation ».

12. Le requérant a également renvoyé le Tribunal à la section 2 du Cadre juridique du PNUD pour remédier au non-respect des normes de conduite des Nations Unies, publié en mars 2018, selon laquelle « [l]es allégations d'inconduite sont la croyance raisonnable s'appuyant sur des informations factuelles qu'un acte répréhensible a eu lieu ».

13. Le premier examen des travaux du Bureau de l'audit et des investigations (OAI) a porté sur le fait que l'OAI avait qualifié l'enquête à la fois d'enquête et d'évaluation, ce qui ne permettait pas de déterminer si la faute faisait l'objet d'une enquête ou d'une évaluation.

14. Le requérant a également renvoyé aux normes d'objectivité, d'impartialité et d'équité que devait respecter l'enquête ainsi qu'à l'exigence supplémentaire selon laquelle l'enquête devait être menée avec compétence et avec le plus haut degré d'intégrité.

15. Le requérant est ensuite venu à l'essentiel de sa thèse, à savoir que le sujet de l'enquête n'a pas bénéficié d'une protection suffisante. Il s'est élevé contre le fait que, dès lors qu'il avait été mis hors de cause, le PNUD était exonéré de son devoir de lui fournir les preuves sur lesquelles les accusations étaient basées. Le requérant avance qu'en ne produisant pas ces éléments de preuve, l'OAI n'a pas agi avec objectivité, compétence et équité.

16. Il semble que le comportement qui faisait l'objet de l'enquête concernait des propos qui auraient été tenus ; et qui, selon le requérant, étaient liés au fait qu'il avait eu à cœur d'exprimer les souhaits d'un donateur. Les préoccupations du donateur qu'il avait exprimées n'étaient pas nouvelles : le Directeur adjoint du PNUD de l'époque était parfaitement au courant des préoccupations du donateur concernant le lieu choisi par les deux fonctionnaires. Même l'administrateur du PNUD savait pertinemment que la demande visant à modifier le lieu émanait du donateur. Le requérant avance implicitement que l'enquête aurait pu être évitée si le devoir de précaution avait été respecté.

17. Le requérant a également dit que le PNUD n'avait pas démontré que les deux fonctionnaires avaient agi de bonne foi.

Défendeur

18. Un fonctionnaire jouit d'un droit de consulter les éléments de preuve produits à sa charge dans le cadre d'un rapport d'enquête. Cependant, ce droit ne s'applique

que lorsque le fonctionnaire a été reconnu coupable d'une faute et qu'il est envisagé de lui infliger une sanction disciplinaire.

19. La personne faisant l'objet d'une enquête n'a aucunement le droit de consulter un rapport d'enquête une fois l'affaire classée pour défaut de fondement. En effet, il en va ainsi même lorsqu'une mesure préjudiciable est prise en lieu et place d'une sanction disciplinaire. En l'espèce, le requérant a été informé qu'il avait été totalement mis hors de cause. Il s'ensuit que le PNUD a agi conformément à ses principes directeurs.

20. Permettre au requérant de parler de la plainte aux personnes qui l'avaient déposée aurait violé les dispositions en matière de confidentialité énoncées dans les Directives du PNUD relatives aux enquêtes :

La confidentialité est nécessaire pour procéder à une enquête efficace [...] dans les affaires concernant des [fautes] présumé[e]s. La confidentialité sert les intérêts de l'Organisation, des participants à l'enquête et de la personne qui en fait l'objet. [...] L'obligation de confidentialité s'impose également [à l'ensemble du personnel du PNUD, y compris] aux enquêteurs, à la direction, aux membres du personnel et autres personnels, aux participants à l'enquête et aux [tiers concernés par l'enquête].

21. Les Directives énoncent en outre que :

Des informations ne sont divulguées qu'en fonction des besoins légitimes de l'enquête.

22. Le requérant n'a relevé aucun vice dans l'examen que le PNUD a fait de ses allégations. Le requérant n'a pas démontré que les plaintes le concernant n'avaient pas été faites de bonne foi. Deuxièmement, le PNUD a droit à une présomption de régularité. Aucune preuve tendant à indiquer que la procédure d'enquête était entachée d'un vice ou d'une quelconque irrégularité n'a été fournie.

23. Le défendeur avance en outre que les plaintes visant le requérant étaient crédibles et suffisantes pour justifier une enquête.

24. S'agissant de la procédure, aucun parti pris prouvé ne vient étayer le grief selon lequel le PNUD a manqué à son devoir d'objectivité, d'impartialité et d'équité

en rejetant la plainte du requérant. Il incombe au fonctionnaire contestant la décision de prouver l'existence de motifs abusifs. Le requérant ne s'est pas acquitté de cette charge.

25. Le fait que les allégations des deux fonctionnaires n'ont pas été corroborées ne signifie pas qu'il n'aurait pas dû y avoir d'enquête. Une enquête vise à recueillir des faits afin de déterminer s'ils étayent les allégations formulées. Le fait que des allégations ne soient pas étayées ne constitue pas une preuve de mauvaise foi.

26. Le défendeur est également d'avis que le PNUD a correctement traité le contrôle hiérarchique. Il en va ainsi même si le PNUD ne s'est pas estimé suffisamment indépendant pour mener l'enquête et l'a renvoyée au Bureau indépendant d'évaluation du Fonds monétaire international. Une enquête et un contrôle hiérarchique sont deux choses différentes, et nul n'allègue que M^{me} Angelique Crumbly, l'Administratrice assistante et Directrice ayant effectué le contrôle hiérarchique, se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts.

27. Le défendeur avance que le requérant n'a pas droit à des dommages-intérêts pour préjudice moral, lesquels ne sont pas fondés puisqu'aucun préjudice n'est lié ou ne saurait raisonnablement être imputé à une quelconque violation des droits fondamentaux ou procéduraux du requérant.

28. La nécessité d'indemniser un requérant doit reposer sur des preuves et non sur une pure spéculation. Les droits du requérant n'ont pas été violés et il n'a produit aucune preuve établissant que le stress qu'il a subi lui a causé un préjudice. Il n'y a donc pas lieu de lui accorder de quelconques dommages-intérêts.

Examen

Recevabilité

Recevabilité ratione temporis

29. Le défendeur a avancé que la requête n'était pas recevable *ratione temporis* en ce que le requérant avait demandé des documents relatifs à l'enquête. Les actes de l'Organisation faisaient l'objet du contrôle hiérarchique demandé le

30 décembre 2019. C'est le 10 février 2020 que le requérant a été informé que les documents ne lui seraient pas communiqués. Le requérant a introduit la requête à l'examen le 23 juillet 2020, soit plus de 90 jours après avoir été informé de la décision.

30. Dès lors qu'elle tend à ce que ces documents, à savoir les preuves sur la base desquelles les plaintes reposaient, soient produits, la requête n'est pas recevable, car le paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal indique clairement que la requête doit être introduite dans les 90 jours suivant la date à laquelle le requérant a reçu le contrôle hiérarchique, lorsque ce dernier a été communiqué dans les 45 jours suivant la demande. La requête n'est donc pas recevable à ce titre.

Recevabilité ratione materiae

31. Il est également avancé que l'allégation selon laquelle l'Organisation a fait preuve de « négligence » est formulée ici pour la première fois, ce grief n'ayant jamais été soulevé dans le cadre de la demande de contrôle hiérarchique, ce qui est contraire au paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Le Tribunal approuve cet argument. Le requérant avait demandé le contrôle hiérarchique de sa plainte selon laquelle l'enquête n'était pas équitable et juste, car le rapport ne lui avait pas été communiqué. Il n'avait donc pas demandé le contrôle hiérarchique de son allégation de négligence. Par conséquent, cette allégation est irrecevable.

32. La requête est donc rejetée.

(Signé)

Francis Belle, juge

Ainsi jugé le 29 juillet 2021

Enregistré au Greffe le 29 juillet 2021

(Signé)

Eric Muli, juriste, au nom de

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi