



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/096

Jugement n° : UNDT/2022/004

Date : 17 janvier 2022

Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter, Jr.

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

RASCHDORF

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Néant

Conseils du défendeur :

M^{me} Nicole Wynn, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

M^{me} Maureen Munyolo, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Note : Le présent jugement a été rectifié conformément à l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Introduction

1. La requérante était une spécialiste des questions politiques de la classe P-4 travaillant pour la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (la « MANUI »)¹.

2. Par une requête introduite le 24 novembre 2020, la requérante conteste trois décisions : i) la décision administrative de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée au-delà du 31 mai 2019 ; ii) la décision du 1^{er} septembre 2020 de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail de ne pas recommander au Comité des pensions du personnel de l'Organisation des Nations Unies et au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de lui accorder une pension d'invalidité ; iii) la décision du 5 novembre 2020 du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de rejeter sa demande d'indemnisation au motif que celle-ci avait été formée hors délai².

3. Le défendeur a déposé une réponse le 30 décembre 2020, dans laquelle il a fait valoir que les demandes de la requérante relatives à la décision de non-renouvellement et à la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation sont irrecevables *ratione materiae* car celle-ci n'a jamais demandé le contrôle hiérarchique de ces deux décisions. La seule demande susceptible de faire l'objet d'un recours est celle qui concerne la décision de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, laquelle était régulière, rationnelle et correcte en la forme.

Faits

4. La requérante a été recrutée par l'Organisation le 1^{er} avril 2004³. Son engagement a ensuite été renouvelé jusqu'à ce qu'elle quitte le service de l'Organisation le 31 mai 2019⁴.

¹ Requête, sect. I.

² Requête, sect. V.

³ Réponse, annexe R/1.

⁴ Requête, annexe IB ; réponse, annexe R/1.

Contexte dans lequel s'inscrit la décision de non-renouvellement

5. Pendant la durée de son engagement au sein de la MANUI, la requérante a souffert de problèmes de santé et a été placée en congé de maladie durant une longue période⁵.

6. Le 2 avril 2019, le médecin de la requérante a soumis un rapport médical à la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, recommandant notamment que la requérante bénéficie d'une pension d'invalidité⁶.

7. Le 10 avril 2019, la requérante a épuisé ses droits à congé de maladie et, par conséquent, a été placée en congé de maladie sans traitement pour la période allant du 11 avril au 31 mai 2019⁷.

8. Le 16 avril 2019, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail a informé la requérante que, sur la base des rapports médicaux communiqués par son médecin traitant le 2 avril 2019, son état ne remplissait pas les conditions permettant à la Division de recommander son dossier à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité⁸.

9. Les 27 et 30 mai 2019, M. Harish Joshi, Chef de l'appui à la Mission (MANUI), a informé la requérante qu'étant donné qu'elle avait épuisé ses droits à congé de maladie, son engagement de durée déterminée ne serait pas prolongé au-delà de sa date d'expiration, le 31 mai 2019⁹ (première décision contestée).

⁵ Requête, sect. VII ; requête, annexe 7.

⁶ Réponse, annexe R/2, p. 2.

⁷ Réponse, annexe R/2, p. 1.

⁸ Requête, annexe 2A, p. 5.

⁹ Requête, annexe IB.

Contexte dans lequel s'inscrit la décision de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail de ne pas recommander le dossier de la requérante en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité

10. Le 12 juin 2019, la requérante a présenté d'autres rapports médicaux à la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, afin que cette dernière examine à nouveau son dossier et recommande qu'une pension d'invalidité lui soit octroyée. Le 26 juin 2019, la Division a informé la requérante que l'avis médical qu'elle lui avait communiqué le 16 avril 2019 était toujours valable car, compte tenu des nouveaux documents que la requérante avait présentés, son état ne remplissait toujours pas les conditions pour que son dossier fasse l'objet d'une recommandation à la Caisse des pensions en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité¹⁰.

11. Entre juillet et novembre 2019, sur recommandation de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, la requérante a fait appel aux services d'un médecin tiers pour réexaminer son dossier, conformément à la section 1.1 de l'instruction administrative ST/AI/2019/1 (Règlement des litiges relatifs aux constatations médicales)¹¹. Le médecin tiers a examiné la requérante le 15 novembre 2019 et a soumis son rapport à la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail le 6 août 2020¹².

12. Le 1^{er} septembre 2020, sur la base des conclusions du médecin tiers, la requérante a demandé à la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail de recommander son dossier au Comité des pensions du personnel de l'Organisation des Nations Unies avec effet immédiat. Selon elle, l'évaluation du médecin tiers contredisait clairement les évaluations précédentes de la Division¹³. Le même jour, la Division a répondu à la requérante en l'informant que, compte tenu

¹⁰ Requête, annexe 2A, p.3.

¹¹ Requête, sect. VII, par. 11 à 13.

¹² Requête, sect. VII, par. 16.

¹³ Requête, annexe 2A, p. 2.

de l'examen médical qu'elle avait mené, le rapport du médecin tiers, le docteur O'Connor, confirmait sa conclusion antérieure selon laquelle la requérante ne remplissait pas les conditions requises pour que son dossier fasse l'objet d'une recommandation en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité, car elle était apte à travailler dans certains lieux d'affectation, autrement dit, elle ne se trouvait pas dans l'incapacité de remplir ses fonctions¹⁴ (deuxième décision contestée).

13. Le 14 septembre 2020, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail a rappelé à la requérante sa communication antérieure et a souligné que, conformément aux règles et règlements de l'Organisation et de la Caisse des pensions, elle n'était pas considérée comme incapable de remplir ses fonctions au sein de l'Organisation. La Division a par ailleurs indiqué à la requérante qu'étant donné que la procédure au titre de l'instruction administrative ST/AI/2019/1 s'était conclue, elle n'avait plus aucun rôle à jouer dans cette affaire. Toute autre question administrative devrait désormais être adressée au Bureau des ressources humaines de la MANUI¹⁵.

Contexte dans lequel s'inscrit la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation

14. Le 28 octobre 2020, la requérante a soumis au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation une demande au titre de l'appendice D du Règlement du personnel¹⁶. Les 5 et 12 novembre 2020, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a informé la requérante qu'elle n'avait pas respecté le délai prévu à l'article 2.1 de l'appendice D dans la soumission de sa demande et que, par conséquent, celle-ci était tardive et irrecevable¹⁷ (troisième décision contestée).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Requête, annexe 2A, p. 1.

¹⁶ Requête, annexe 7, p. 4.

¹⁷ Requête, annexe 7, p. 2.

Recevabilité

Moyens du défendeur quant à la recevabilité

15. Le défendeur estime que la requête, en ce qu'elle concerne la décision de non-renouvellement et la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, est irrecevable *ratione materiae*. La requérante était tenue de demander le contrôle hiérarchique de ces décisions mais ne l'a pas fait. En conséquence, les demandes de la requérante relatives à ces deux décisions sont irrecevables *ratione materiae*.

Moyens de la requérante quant à la recevabilité

16. En ce qui concerne la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, la requérante estime que sa requête est recevable en vertu de la section 7 de l'instruction administrative ST/AI/2019/1. Celle-ci prévoit que, conformément à l'alinéa b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement telle décision administrative prise sur avis d'un médecin tiers ou d'une commission médicale n'est pas tenu de demander le contrôle hiérarchique avant de déposer une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme le défendeur, la requête est recevable par le Tribunal sans qu'une demande de contrôle hiérarchique ne soit nécessaire à la régularité de la procédure.

17. S'agissant de la décision de non-renouvellement, la requérante estime que la décision de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail était irrégulière, irrationnelle et incorrecte en la forme et que cela suffit à rendre sa requête recevable.

Examen

18. Le Tribunal doit déterminer si la requérante a ou non demandé le contrôle hiérarchique de la décision de non-renouvellement et de la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, de manière à rendre ses demandes relatives à ces deux décisions recevables. Il importe à cette fin d'établir, sur la base des éléments versés au dossier, si la requérante était tenue de demander un contrôle hiérarchique et, dans l'affirmative, si elle l'a fait.

La requête, en ce qu'elle concerne la décision de non-renouvellement et la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, est irrecevable ratione materiae

19. En vertu du paragraphe a) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique. De même, l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal prévoit que toute requête est recevable si le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis. La demande de contrôle hiérarchique est une première étape obligatoire de la procédure de recours et, en son absence, une requête devant le Tribunal sera jugée irrecevable *ratione materiae*.

20. La disposition 11.2 du Règlement du personnel est ainsi libellée :

c) Pour être recevable, toute demande de contrôle hiérarchique doit être adressée au Secrétaire général dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester. Le Secrétaire général peut proroger ce délai, dans les conditions fixées par lui, en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman.

d) Si le fonctionnaire est en poste à New York, la réponse du Secrétaire général l'informant de la décision prise lui est communiquée par écrit dans les 30 jours qui suivent la demande de contrôle hiérarchique, ce

délai étant porté à 45 jours si l'intéressé est en poste dans un autre lieu d'affectation. Le Secrétaire général peut proroger ce délai, dans des conditions fixées par lui, en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman.

21. Il ne peut être fait exception à ce qui précède que dans les cas où la décision administrative contestée a été prise sur avis d'organes techniques ou visait à imposer toute mesure disciplinaire ou autre en application de la disposition 10.2 du Règlement du personnel. Aucune de ces deux exceptions ne s'applique en l'espèce à la décision de non-renouvellement ou à la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation. La requérante était tenue de demander le contrôle hiérarchique de ces décisions mais reconnaît qu'elle ne l'a pas fait. En conséquence, les demandes de la requérante relatives à ces deux décisions sont irrecevables *ratione materiae*.

FOND

Norme de contrôle

22. Pour apprécier si l'Administration a fait un usage régulier de son pouvoir discrétionnaire en matière administrative, le Tribunal doit déterminer si la décision est régulière, rationnelle, régulière et proportionnée. Il peut rechercher si des éléments utiles ont été écartés ou si des éléments inutiles ont été pris en considération et vérifier si la décision est absurde ou inique¹⁸. Toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par l'Administration parmi les différentes possibilités qui s'offraient à elle. Il ne lui revient pas non plus de substituer sa propre décision à celle de l'Administration¹⁹. Avant qu'un dossier ne puisse faire l'objet d'une recommandation auprès du Comité des pensions du personnel de l'Organisation des Nations Unies en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité, l'alinéa a) de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies exige la preuve de l'incapacité du participant ou de la participante.

¹⁸ Arrêt *Karseboom* (2015-UNAT-601), par. 38 à 47.

¹⁹ Arrêts *Anshasi* (2017-UNAT-790), par. 26 ; *Muwambi* (2017-UNAT-780), par. 28.

23. L'alinéa a) de l'article 33 des Statuts de la Caisse des pensions prévoit ce qui suit :

« Tout participant dont le Comité mixte constate qu'il n'est plus capable de remplir, dans une organisation affiliée, des fonctions raisonnablement compatibles avec ses capacités, en raison d'un accident ou d'une maladie affectant sa santé d'une façon qui semble devoir être permanente ou de longue durée, a droit, sous réserve des dispositions de l'article 41, à une pension d'invalidité ».

24. L'incapacité est une question purement médicale qui ne peut être déterminée qu'à l'issue d'une expertise médicale. Le Tribunal d'appel des Nations Unies a jugé dans l'arrêt *Karseboom*²⁰ que le Tribunal n'était pas compétent pour rendre des conclusions médicales et qu'en cas de vice de procédure lié à une question médicale, il devait renvoyer l'affaire à un organisme médical compétent.

La décision contestée était régulière

25. La Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail n'a pas recommandé le dossier de la requérante en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité car cette dernière n'était pas incapable de remplir, dans une organisation affiliée, des fonctions raisonnablement compatibles avec ses capacités, comme l'exige l'alinéa a) de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

26. Le médecin tiers a confirmé les recommandations antérieures du médecin traitant de la requérante, lequel avait estimé qu'elle était inapte à retourner sur le terrain mais apte à travailler dans des lieux d'affectation au climat tempéré, tels que Genève, Vienne ou New York²¹. Ces lieux d'affectation sont classés dans la catégorie H²².

²⁰ Arrêt *Karseboom* (2015-UNAT-601), par. 38 à 47.

²¹ Requête, annexes 6A et 6C.

²² Voir la circulaire ST/IC/2017/7 (Classement des lieux d'affectation et prestations spéciales auxquelles ont droit les fonctionnaires en poste dans certains lieux d'affectation).

La décision de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail était donc conforme aux conclusions du médecin tiers et du médecin traitant²³.

27. Le 30 avril 2019, la doctoresse Stefania Ascitti de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail a écrit ce qui suit à la requérante [traduction non officielle] :

Madame,

Je vous renvoie à ma précédente communication. Vous ne remplissez pas les conditions requises pour que votre dossier fasse l'objet d'une recommandation en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité car, bien que vous ne soyez pas apte à travailler dans certains lieux d'affectation, vous l'êtes dans d'autres. Par conséquent, conformément aux règles et règlements de l'Organisation et de la Caisse des pensions, vous n'êtes pas considérée comme incapable de remplir vos fonctions dans une organisation affiliée.

La procédure au titre de l'instruction administrative ST/AI/2019/1 s'étant conclue, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail n'a plus aucun rôle à jouer dans cette affaire. Pour toute autre question, vous devrez désormais vous adresser au Bureau des ressources humaines de la MANUI²⁴.

28. Dans un autre courriel, également envoyé le 30 avril 2019, la doctoresse Ascitti a par ailleurs ajouté ce qui suit [traduction non officielle] :

« ...Le rapport médical doit être aussi détaillé que possible, comprenant tous les symptômes, les tests, le traitement et le pronostic. Votre médecin doit non seulement déterminer si vous êtes apte à travailler en Iraq, mais également préciser si vous le seriez dans certains autres lieux. Par exemple, vous pourriez ne pas être apte à travailler en Iraq mais être en mesure de remplir vos fonctions dans un lieu d'affectation du Siège, tel que Genève ou New York. Le rapport doit indiquer clairement ce que vous êtes apte à faire ou non, dans quel lieu et dans quelles limites. Si vous êtes apte à travailler ailleurs qu'en Iraq, l'Organisation peut essayer de vous réaffecter dans un autre lieu d'affectation, ce qui dépasserait le cadre médical et relèverait de la compétence du Bureau

²³ Requête, annexe 2A.

²⁴ Ibid.

des ressources humaines (anciennement la Division du personnel des missions²⁵). »

29. Le 1^{er} septembre 2020, la doctoresse Ascitti a de nouveau écrit à la requérante [traduction non officielle] :

Madame,

Pour que l'examen d'une demande de pension d'invalidité fasse l'objet d'une recommandation, il faut qu'une expertise médicale établisse que l'intéressé(e) n'est plus en état de remplir ses fonctions en raison de son état de santé, conformément au sous-alinéa iii) de l'alinéa a) de l'article 9.3 du Statut du personnel et à l'alinéa a) de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (« Tout participant dont le Comité mixte constate qu'il n'est plus capable de remplir, dans une organisation affiliée, des fonctions raisonnablement compatibles avec ses capacités, en raison d'un accident ou d'une maladie affectant sa santé d'une façon qui semble devoir être permanente ou de longue durée, a droit, sous réserve des dispositions de l'article 41, à une pension d'invalidité. »).

Compte tenu de l'examen médical que nous avons mené, le rapport du médecin tiers, le docteur O'Connor, confirme notre conclusion antérieure selon laquelle vous ne remplissez pas les conditions requises pour que votre dossier fasse l'objet d'une recommandation en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité, car vous êtes apte à travailler dans certains lieux d'affectation, autrement dit, vous ne vous trouvez pas dans l'incapacité de remplir vos fonctions²⁶.

30. Le 14 septembre 2020, la doctoresse Ascitti a écrit ce qui suit [traduction non officielle] :

Madame,

Je vous renvoie à ma précédente communication. Vous ne remplissez pas les conditions requises pour que votre dossier fasse l'objet d'une recommandation en vue de l'octroi d'une pension d'invalidité car, bien que vous ne soyez pas apte à travailler dans certains lieux d'affectation, vous l'êtes dans d'autres. Par conséquent, conformément aux règles et règlements de l'Organisation et de la Caisse des pensions, vous n'êtes pas considérée comme incapable de remplir vos fonctions dans une organisation affiliée.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

La procédure au titre de l'instruction administrative ST/AI/2019/1 s'étant conclue, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail n'a plus aucun rôle à jouer dans cette affaire. Pour toute autre question, vous devrez désormais vous adresser au Bureau des ressources humaines de la MANUI.

31. La requérante n'a pas démontré que la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail avait commis des erreurs de procédure pour parvenir à sa décision. En conséquence, la requête est dénuée de fondement. Elle est rejetée.

32. La requérante ne peut pas prétendre à la réparation demandée. La décision de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail était régulière, rationnelle et correcte en la forme. La requérante n'a pas non plus produit la preuve d'un quelconque préjudice, comme l'exige l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal. La requérante a été reconnue médicalement apte à travailler dans les lieux d'affectation relevant de la catégorie H ou A, à des postes pour lesquels elle est qualifiée. Rien n'indique qu'elle se soit efforcée de présenter sa candidature à d'autres postes situés dans des lieux d'affectation relevant de la catégorie H ou A ou dans tout autre lieu d'affectation en dehors du terrain.

DISPOSITIF

33. La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Alexander W. Hunter, Jr., juge
Ainsi jugé le 17 janvier 2022

Enregistré au Greffe le 17 janvier 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi