



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NB/2009/013

Jugement n° : UNDT/2010/010

Date : 25 janvier 2010

Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

ANDATI-AMWAYI

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT
UNDT/2010/010

Conseil pour le requérant :

Se représentant lui-même

Conseil pour le défendeur :

HRMS, ONUN

Introduction

1. Le 21 avril 2009, le requérant a soumis un acte introductif incomplet auprès de la Commission paritaire de recours (CPR) de Nairobi où il contestait un « refus d'accès à des services médicaux le 9 janvier 2009 ». Le 1^{er} juillet 2009, l'affaire a été renvoyée devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies conformément à la circulaire ST/SGB/2009/11.

2. En réponse à l'ordonnance du Tribunal datée du 30 octobre 2009, le requérant a introduit une requête, le 13 novembre 2009, dans laquelle il conteste « les instructions de l'ONUN faites aux hôpitaux au Kenya de ne pas offrir de services médicaux à tout fonctionnaire présentant une carte du régime d'assurance maladie (MIP) ou une carte d'identité ONU périmées ».

3. Le requérant prie respectueusement le Tribunal de reconnaître que :

- a) Le défendeur « a eu une conduite interdite au sens de la Circulaire ST/SGB/2008/10 et a gravement menacé et mis en péril la vie du requérant; et que cela constitue un cas exceptionnel »;
- b) Le défendeur doit indemniser le requérant, au-delà de la limite des deux années de salaire, d'un montant de 40 000 dollars des États-Unis pour le préjudice moral et les dommages-intérêts généraux, ainsi que 235 098 shillings kenyans pour les frais médicaux et les dépenses qui s'y rattachent¹.

Faits

4. Le requérant a rejoint ONU-HABITAT en avril 1992 comme messenger de la classe GS-1. En octobre 1998, il a été promu au poste de commis de la classe GS-2. En mars 2003, le directeur de la Division de l'appui aux programmes et de la gestion a recommandé de promouvoir le requérant à la classe GS-4.

5. Par la suite, au vu de ses performances insatisfaisantes, le requérant a vu son engagement prolongé sur une période plus courte que la durée habituelle, à savoir six mois, du 1^{er} janvier au 30 juin 2006. Son engagement a été par la suite prolongé de trois mois jusqu'au 30 septembre 2006, dans l'attente de la finalisation du Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires (PAS) du requérant.

6. Au cours de l'année 2006, le requérant a contesté le renouvellement de son engagement sur une durée plus courte. Il a ainsi saisi le Secrétaire général puis la Commission paritaire de recours de Nairobi.

¹ Environ 3 200 dollars des États-Unis au taux de change en vigueur en janvier 2010.

7. À la fin septembre 2006, l'engagement du requérant a été prolongé de six mois jusqu'au 31 mars 2007. Son engagement a été de nouveau renouvelé jusqu'au 31 septembre 2007.

8. Le 12 octobre 2007, le requérant a été informé qu'une lettre de nomination pour une durée allant du 1^{er} octobre 2007 au 31 décembre 2007 était prête à être signée par lui. En dépit de plusieurs tentatives pour contacter le requérant, celui-ci n'a pas signé son contrat.

9. Le requérant a demandé au Secrétaire général de revoir la décision de lui offrir un engagement de plus courte durée. Le Groupe du droit administratif a écrit au Directeur de la Division de l'appui aux programmes le 26 octobre 2006, qui a expliqué que la durée plus courte des engagements du requérant était due à son comportement inacceptable au lieu de travail. Toutefois, une prorogation de six mois lui avait été accordée en témoignage de la bonne foi de l'Organisation.

10. Par un mémorandum daté du 18 décembre 2007, le Chef du Service de gestion des ressources humaines a informé le requérant que celui-ci avait jusqu'au 21 décembre 2007 pour signer sa nouvelle lettre de nomination. Il a également été informé que le non-respect de ce délai entraînerait le retrait de sa carte d'identité ONU et l'interdiction pour lui d'accéder aux locaux de l'ONU.

11. Par une lettre datée du 21 décembre 2007, le requérant a répondu qu'il s'agissait d'une déformation délibérée et manifeste des faits et circonstances en question, ainsi que d'actes de discrimination, d'intimidation, de pressions, de contraintes et de représailles, et que ces procédés étaient tyranniques et compromettaient véritablement la promotion de la déontologie, de l'intégrité et de la transparence au sein des Nations Unies. Le requérant concluait en suggérant que le Chef du Service de gestion des ressources humaines « observe l'état de droit par son respect des questions portées devant la CPR, le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), ou d'autres dispositifs juridiques établis à l'appui du Système interne d'administration de la justice ».

12. Par un mémorandum daté du 6 mars 2008, le Secrétaire général adjoint et le Directeur exécutif de l'ONU-HABITAT ont confirmé que le requérant acceptait de signer un nouveau contrat de trois mois le 25 février 2008 pour travailler à la Division du financement des établissements humains et qu'un autre engagement de trois mois lui serait proposé sous réserve de résultats et d'un comportement professionnel satisfaisants.

13. Le requérant a soumis, le 21 avril 2009, un acte introductif incomplet à la CPR de Nairobi pour contester un « refus d'accès à des services médicaux le 9 janvier 2009 ». Le requérant a bénéficié le même jour d'une prorogation de délai pour déposer un acte introductif complet. Le 20 mai 2009, le requérant a sollicité une autre prorogation pour finaliser son recours. Il a été accédé à sa demande et le requérant a eu jusqu'au 23 juin 2009 pour ce faire.

14. Le 18 juin 2009, le requérant a informé la CPR qu'il n'était pas en mesure de déposer un document exposant de façon complète son recours au motif qu'il était en congé de maladie. Le Président en exercice de la CPR a accordé une autre prorogation et a ordonné au requérant de déposer son acte introductif auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies qui devait entrer en activité au 1^{er} juillet 2009.

15. Le 8 juillet 2009, le requérant a été informé que son recours, alors en instance devant la CPR de Nairobi, avait été renvoyé devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

16. Le 14 octobre 2009, le greffe du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a informé le requérant n'avoir toujours pas reçu sa demande et que celui-ci avait jusqu'au 29 octobre 2009 pour introduire une demande de continuer de faire valoir ses griefs.

17. Par une motion écrite datée du 28 octobre 2009, le requérant a demandé au Tribunal de lui accorder une prorogation en raison de son congé de maladie de longue durée. Par une ordonnance datée du 30 octobre 2009, le Tribunal a demandé au requérant d'introduire sa requête au plus tard le 13 novembre 2009.

18. Le 13 novembre 2009, le requérant a introduit la présente requête pour contester les « instructions de l'ONUN faites aux hôpitaux au Kenya de ne pas fournir de services médicaux à tout fonctionnaire présentant une carte du régime d'assurance maladie et une carte d'identité ONU périmées », ainsi qu'il lui avait été notifié le 14 janvier 2009.

Arguments présentés par le requérant

19. À l'appui de sa requête, le requérant affirme que deux hôpitaux agréés à Nairobi (Kenya) ont refusé de lui fournir des services médicaux essentiels en invoquant des instructions données par l'ONUN à une date non précisée. Lesdites instructions interdisaient aux hôpitaux de Nairobi d'offrir des services médicaux à tout fonctionnaire présentant une carte du régime d'assurance maladie et une carte d'identité ONU périmées. Le requérant fait valoir que cette politique a infligé un tort irréparable à sa santé et à la santé de sa famille au point de menacer gravement sa vie du fait des actes délibérés du défendeur.

20. Le requérant affirme que cette situation est imputable aux retards dans les renouvellements de son engagement et/ou de la non-communication par le défendeur d'informations à son intention sur le renouvellement de son engagement en temps voulu, à l'origine d'un véritable préjudice moral et physique, entre autres préjudices infligés à la vie ainsi qu'à la personne du requérant.

21. Le requérant fait en outre valoir que le défendeur a refusé de lui révéler les instructions contestées. Le requérant affirme que le défendeur ne s'est pas préoccupé

et/ou a négligé de donner suite à au moins deux de ses demandes sur la question, et, via son équipe de direction, est responsable de cette situation. Le requérant fait valoir que cette action constitue une violation flagrante du premier paragraphe de la Section 1 de la circulaire ST/SGB/2008/5 et équivaut à un acte de harcèlement « dans la mesure où il a cherché à le tuer en lui refusant l'accès à tous services médicaux essentiels en temps voulu ».

22. Le défendeur est en outre en violation patente du quatrième paragraphe de la Section 1 de la même circulaire ST/SGB/2008/5 en usant de son autorité pour influencer indûment la carrière, l'affectation, la reconduite de contrat, l'évaluation du comportement professionnel et la promotion du requérant, ce qui constitue un grave abus d'autorité.

Arguments présentés par le défendeur

23. Dans sa réponse, le défendeur explique que l'attribution au requérant d'engagements de durée plus courte en 2006 résultait d'un comportement professionnel inapproprié et de défaut d'exécution de tâches de la part de celui-ci. Le défendeur signale que le requérant a tenté de remettre en question cette situation auprès de la CPR, du Bureau des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie mais a échoué dans ses tentatives.

24. Selon le défendeur, le requérant souhaitait obtenir des renouvellements d'engagement et a, au cours des dernières années, refusé à plusieurs reprises de participer au processus d'évaluation et de notation et de signer des lettres de nomination (rédigées par HRMS/ONUN à la demande de l'ONU-HABITAT).

25. Le défendeur déclare que, à la suite de discussions internes tenues à l'ONU-HABITAT, le requérant a obtenu une prolongation de son engagement, renouvelable pour une période de deux ans sous réserve d'un comportement professionnel satisfaisant. Néanmoins, le requérant a refusé de signer les lettres de nomination rédigées le 16 avril 2008 pour la période du 1^{er} avril au 30 juin 2008, et le 11 août 2008 pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008. Toutefois, HRMS/ONUN a mis un terme en septembre 2008 à la délivrance de lettres de nomination pour prolongation d'engagement. Les fonctionnaires reçoivent à présent des exemplaires de la notification administrative enregistrée dans le système électronique de gestion du personnel : le Système intégré de gestion (SIG).

26. Le défendeur affirme que le requérant a continué de discuter de la durée des renouvellements de son engagement avec ses responsables à l'ONU-HABITAT, ce qui a conduit plusieurs fois à la non-possession par le requérant de contrats ou d'une carte du régime d'assurance maladie en bonne et due forme. C'était également le cas à la fin décembre 2008 et au début de l'année 2009.

27. Le 9 janvier 2009, le Mater Hospital de Nairobi a refusé de fournir des facilités de crédit au requérant car il n'était pas en possession d'une carte du régime

d'assurance maladie en bonne et due forme et ne pouvait attester de son statut de fonctionnaire de l'ONUN. Toutefois, le 20 janvier 2009, HRMS/ONUN a publié une notification administrative signalant un renouvellement de l'engagement pour le mois de janvier 2009, dans l'attente d'une décision de l'ONU-HABITAT concernant la durée de renouvellement de l'engagement du requérant. Cela a permis au Service médical commun d'émettre une lettre de garantie en guise de dérogation aux procédures réglementaires le 3 février 2009. En définitive, l'engagement du requérant a été renouvelé pour une période de deux mois à compter du début du mois de février 2009 afin de le maintenir dans les états de paiement.

28. Le 21 février 2009, le requérant a contacté le Service médical commun à l'ONUN sollicitant une autre lettre de garantie, cette fois-là pour l'hôpital de Nairobi. Le Service médical commun a affirmé que le requérant était doté d'un contrat en bonne et due forme et a demandé au requérant le 24 février 2009 que celui sollicite la délivrance d'une nouvelle Carte du régime d'assurance maladie. Le requérant a déclaré être trop malade pour accomplir cette démarche. Une lettre de garantie a été délivrée par le Service médical commun et un collègue du requérant la lui a remise. Le Service médical commun a télécopié cette lettre le 24 février 2009 au département de la comptabilité. Le requérant a été admis à l'Hôpital du Nairobi le 27 février 2009.

29. Le 4 mars 2009, le contrat du requérant avec l'ONU-HABITAT a été renouvelé jusqu'au 31 avril 2009. Toutefois, le 17 mars 2009, après avoir été autorisé à quitter l'Hôpital de Nairobi, le requérant n'avait toujours pas fait de démarches pour se voir délivrer une carte du régime d'assurance maladie et a sollicité une autre lettre de garantie. Le 4 avril 2009, un courriel demandait au requérant de faire des démarches en vue d'obtenir des cartes du régime d'assurance maladie pour lui-même et sa famille conformément aux procédures établies. Le requérant n'a fait aucun effort pour se munir des cartes du régime d'assurance maladie qui ont été émises pour lui et sa famille. Deux mois plus tard, le requérant a demandé une autre lettre de garantie auprès du Service médical commun. Celui-ci a demandé au requérant de se rendre dans ses locaux afin que des cartes du régime d'assurance maladie lui soient délivrées à lui et sa famille.

30. Le requérant n'a pas contacté le Service médical commun par la suite. Il ressort du dossier qu'il a retiré les cartes du régime d'assurance maladie pour lui-même et les membres de sa famille en octobre 2009.

31. Le défendeur fait valoir que cette requête n'est pas recevable au titre de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, en vertu duquel un fonctionnaire peut former un recours contre une décision administrative présumée non conforme avec ses conditions d'emploi ou son contrat de travail.

32. La décision contestée par le requérant se rapporte aux « instructions de l'ONUN aux hôpitaux du Kenya de ne pas fournir de services médicaux à tout fonctionnaire présentant une carte du régime d'assurance maladie et une carte

d'identité ONU périmées ». Le défendeur fait valoir que le requérant dans ses arguments n'allègue aucune inobservation des conditions d'emploi des fonctionnaires. Il n'a pas montré en quoi l'accord n'est pas conforme avec ses conditions d'emplois ou les autres règles de l'Organisation.

33. Si le Tribunal tient pour une décision administrative la politique de l'ONUN visant à ne pas faire crédit aux fonctionnaires ne présentant pas de cartes du régime d'assurance maladie, le défendeur affirme que le requérant n'a pas respecté les règles régissant l'accès aux soins médicaux à crédit. Il n'a pas pris de dispositions pour se voir délivrer la carte du régime d'assurance maladie lorsqu'il était en mesure de le faire et s'est privé de toute possibilité de bénéficier d'un traitement médical à crédit.

34. Enfin, le requérant n'a pas su montrer en quoi il a subi un préjudice en qualité de fonctionnaire par l'accord conclu entre le Service médical commun et les prestataires de services médicaux. Il peut prétendre à une assurance maladie sur la base des conditions négociées avec les prestataires de services médicaux. L'orateur n'a toutefois pas droit à un traitement d'exception auquel n'ont pas accès les fonctionnaires disposant d'une carte du régime d'assurance maladie. Il aurait dû en être muni, ce qui n'était pas le cas.

35. Le point essentiel est qu'un fonctionnaire désireux de bénéficier de ce service doit être en mesure de montrer qu'il est bien fonctionnaire, en présentant soit une carte d'identité en bonne et due forme soit une lettre de nomination/un contrat en bonne et due forme.

36. Afin d'appuyer l'accès des fonctionnaires aux soins médicaux lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure d'effectuer de dépôts ou de payer le coût total du traitement, l'ONUN a délivré en 2003 des cartes d'identité munies d'une photo permettant aux fonctionnaires de bénéficier d'accords de facturation directe entre certains prestataires de service. Ainsi, ces accords prévoient une prestation gratuite, les factures étant transmises directement à l'ONUN pour règlement. Vingt pour cent du traitement est déduit directement de la feuille de paie du fonctionnaire.

Examen du cas par le Tribunal

37. Le défendeur conteste la compétence du Tribunal pour connaître de la requête. Le défendeur a fait valoir que la décision contestée n'était pas une décision administrative relevant de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et de la disposition 11.4 a) du Règlement du personnel.

38. Cet argument invoqué par le défendeur est conforme avec le raisonnement mis en avant dans le cas *Andronov*² où le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) déclare que, pour être susceptible de recours au titre du chapitre XI du

²Jugement du TANU n° 1157, *Andronov* (2003).

Règlement du personnel, une décision administrative doit satisfaire aux conditions suivantes :

- « i) Être prise unilatéralement par l'Administration ;
- ii) Être d'application individuelle ; et
- iii) Avoir des conséquences juridiques directs sur les conditions d'emploi d'un individu particulier. »

L'article 11.4 du Règlement du personnel commence ainsi : « Tout fonctionnaire peut attaquer devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies une décision administrative ».

39. En outre, l'article 2.1 a) du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies dispose que :

1. Le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent Statut contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation :
 - a) Appeler d'une décision administrative présumée non conforme avec les conditions d'emploi ou le contrat de travail. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée;

40. Ce qui constitue une décision administrative dépendra d'un certain nombre de facteurs comme la position du décideur, la nature de l'acte, la loi ou le règlement dans le cadre desquels l'acte a été accompli, ainsi que la nature des conséquences de l'acte sur un ou plusieurs individus. Dans le cas *Tefferà* c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies³, il a été déclaré que « Étant donné la nature des décisions prises par l'administration, il ne peut exister une définition précise et circonscrite de cette décision. Savoir ce qu'est ou n'est pas une décision administrative doit être décidé au cas par cas, et ce, au vu du contexte précis des circonstances qui entourent les décisions prises ».

41. En l'espèce, le requérant conteste les instructions données par l'ONUN aux hôpitaux au Kenya de ne pas offrir de services médicaux à tout fonctionnaire présentant une carte du régime d'assurance maladie et une carte d'identité ONU périmées. Le requérant est un fonctionnaire de la catégorie des services généraux dont la couverture médicale a été prévue dans le cadre du régime d'assurance

³ Jugement 2009/090 du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies daté du 17 décembre 2009.

maladie. Le requérant est bénéficiaire du régime d'assurance maladie et conteste les règles en vigueur, qui l'auraient lésé.

42. En règle générale, les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/343 « Dispositions régissant le régime d'assurance maladie » déclarent que l'adhésion au régime d'assurance maladie est subordonnée à un contrat en bonne et due forme.

43. La participation au régime d'assurance maladie est automatique pour tous les fonctionnaires titulaires d'un contrat de trois mois au moins de la catégorie des services généraux et de la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan national en poste dans certains lieux d'affectation hors siège. Le régime d'assurance maladie permet aux fonctionnaires concernés de payer des prestataires de services médicaux puis de demander remboursement des coûts via le Service médical commun qui administre le régime d'assurance maladie.

44. Les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/343 déclarent également clairement que le caractère automatique de sa participation ne dispense pas le/la fonctionnaire de remplir un formulaire, disponible auprès du Service médical commun, sur sa propre adhésion et celle des membres admissibles de sa famille.

45. Le régime d'assurance maladie étant un mécanisme de remboursement, le requérant est tenu de payer les dépenses des prestations médicales et d'en réclamer le remboursement via le régime d'assurance maladie. Lorsqu'un assuré ou un membre de sa famille admissible engage des dépenses pour financer des services remboursables au titre du régime d'assurance maladie, l'assuré doit déposer une demande dans le cadre du régime auprès du service administratif concerné dans les meilleurs délais après la dispensation du traitement ou des soins, normalement dans les 60 jours qui suivent.

46. Un fonctionnaire peut se voir délivrer des lettres de garantie pour accéder aux services médicaux sans avoir à avancer le paiement. Faute d'être muni(e) d'une carte en bonne et due forme du régime d'assurance maladie, le/la fonctionnaire peut produire un exemplaire de son contrat accompagné d'un document tenant lieu de titre d'identité. En d'autres termes, le/la fonctionnaire doit faire la preuve qu'il/elle est assuré(e) au régime d'assurance maladie.

47. Sur la base des documents soumis par les parties, les éléments de preuve montrent que le Service médical commun est entré en contact avec le requérant à différentes occasions pour lui demander d'entamer des démarches en vue de l'obtention d'une carte du régime d'assurance maladie pour lui et sa famille. Le requérant ne s'est pas présenté au Service médical commun en invoquant systématiquement des raisons médicales.

48. Toutefois, dans l'attente du renouvellement de son engagement, le requérant a reçu une lettre de garantie en vue de bénéficier de services médicaux sans avoir à

avancer l'argent, et ce, auprès de cinq hôpitaux à Nairobi avec lesquels l'ONUN avait conclu des accords de crédits.

49. L'important en l'espèce consiste à savoir si un fonctionnaire peut bénéficier de services médicaux sans justifier de son statut d'assuré du régime d'assurance maladie via une carte du régime d'assurance maladie, une carte d'identité ONU ou un contrat en bonne et due forme.

50. Le régime d'assurance maladie opère sur la base des cotisations des assurés. Si un fonctionnaire cesse de cotiser au régime, ou n'est pas en mesure de produire une carte du régime d'assurance maladie ou toute preuve attestant qu'il/elle est employé(e) par l'ONU et participe au régime d'assurance maladie, le Tribunal estime que les instructions de l'ONUN de ne pas fournir de services médicaux audit fonctionnaire ne constituent pas un abus d'autorité. Ces instructions de fait seraient conformes à la circulaire administrative ST/AI/343 sur les dispositions régissant le régime d'assurance maladie.

51. Il ressort du dossier que le défendeur a dans la réalité fait une exception en faveur du fonctionnaire en lui délivrant une lettre de garantie lorsqu'il n'était pas venu retirer sa carte du régime d'assurance maladie ou lorsqu'il attendait une prolongation de son engagement, usant de son pouvoir discrétionnaire, par compassion pour le requérant eu égard aux problèmes contractuels de celui-ci.

52. Les documents produits ne montrent en rien que l'administration a donné des instructions précises aux hôpitaux au Kenya leur enjoignant de refuser tous services médicaux au requérant. Au contraire, c'est le requérant lui-même qui par sa conduite s'est systématiquement mis dans l'incapacité de bénéficier de ces services auxquels il aurait eu droit, en négligeant ou en refusant délibérément de retirer sa carte du régime d'assurance maladie.

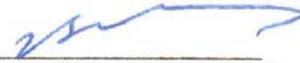
53. Compte tenu des éléments ci-dessus, le Tribunal conclut à l'absence de décision administrative prise par l'administration au sens de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et ainsi qu'il est expliqué plus haut.

54. Le Tribunal signale qu'il incombe au fonctionnaire de faire preuve de diligence et de prendre toutes les dispositions requises pour obtenir sa carte du régime d'assurance maladie. Aucun élément de preuve dans le dossier n'indique que le requérant a tenté une quelconque démarche pour retirer sa carte du régime d'assurance maladie en dépit des demandes réitérées de l'Administration. Au lieu de cela, le requérant s'est arrangé pour qu'un collègue retire une lettre de garantie afin de pouvoir bénéficier d'un service médical sans avoir à avancer l'argent.

55. La requête est ainsi rejetée dans son intégralité.

56. Le Tribunal estime que le requérant a commis un abus de la procédure du Tribunal et lui ordonne de payer 100 dollars des États-Unis au titre des dépens de

l'instance, conformément à l'article 10.6 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.



Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 25 janvier 2010

Enregistré au greffe le 25 janvier 2010



Jean-Pelé Fomété, Greffier, TCANU, Nairobi