



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2023/007/T

Jugement n° UNDT/2024/081

Date : 22 octobre 2024

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joëlle Adda

Greffé : New York

Greffier : Isaac Endeley

DIOUF NDIAYE

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Shubha Suresh Naik, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Bettina Gerber, Office des Nations Unies à Genève

Introduction

1. La requérante est la veuve d'un fonctionnaire décédé ayant servi au Bureau de la coordination des affaires humanitaires à Bamako (Mali). Par une requête du 8 mars 2023, la requérante conteste la décision de rejeter sa demande d'indemnisation au titre de l'appendice D du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour le décès de son mari survenu le 8 février 2017, qu'elle affirme être imputable au service. La décision de rejeter la demande, datée du 8 décembre 2022, s'appuyait sur la recommandation du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, qui avait été approuvée par le Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies au nom du Secrétaire général.

2. Par une requête du 22 mars 2023, le défendeur a demandé au Tribunal de se prononcer sur la recevabilité de la requête à titre préliminaire et sollicité la suspension du délai de réponse.

3. Par courrier électronique daté du 28 mars 2023, le juge de permanence a suspendu le délai de réponse du défendeur jusqu'à ce que l'affaire soit confiée à un juge qui examinerait alors la demande du défendeur quant à la recevabilité de la requête.

4. L'affaire a été confiée à la juge soussignée le 31 août 2023.

5. Le 13 octobre 2023, suite à l'ordonnance n° 080 (NY/2023) du Tribunal, la requérante a transmis sa réponse aux conclusions du défendeur concernant la recevabilité de la requête.

Recevabilité

6. Par l'ordonnance n° 018 (NY/2024) du 15 février 2024, le Tribunal a décidé ce qui suit :

- a. la demande de la requérante visant à renvoyer l'affaire au Comité

consultatif pour les demandes d'indemnisation afin que celui-ci prenne une nouvelle décision sur l'admissibilité à une indemnisation au titre de l'appendice D pour le décès de son mari, dont elle allègue qu'il est imputable au service, est rejetée comme irrecevable *ratione materiae* ; en effet, la décision contestée reposant uniquement sur des constatations médicales effectuées en vertu de l'article 5.1 de l'appendice D, le Tribunal n'est pas compétent pour la réexaminer ; par ailleurs, le Tribunal a également constaté que l'affaire avait déjà été renvoyée au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation afin qu'il prenne une nouvelle décision suite à la demande de réexamen soumise par la requérante le 10 janvier 2023 en vertu de l'article 5.1 de l'appendice D ; par conséquent, le Tribunal a estimé que cet aspect de la requête était sans objet ;

b. la demande de la requérante relative à l'octroi de dommages-intérêts pour le retard dans la prise de décision par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation est recevable ;

c. la demande de la requérante tendant à voir saisir le Secrétaire général à des fins d'enquête et d'action récursoire éventuelles est recevable ;

d. le défendeur doit déposer sa réponse sur le fond, en particulier en ce qui concerne la demande de dommages-intérêts de la requérante.

7. Le défendeur a déposé sa réponse sur le fond le 15 mars 2024.

8. La requérante a déposé sa réplique le 28 mars 2024.

9. Ayant précédemment examiné la recevabilité de la requête et les demandes des parties sur les questions en suspens, le Tribunal va maintenant examiner l'allégation de retard injustifié dans la prise de décision concernant la demande de la requérante et la demande de renvoi au Secrétaire général.

Faits

10. Dans le cadre de sa demande présentée au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, la requérante a soumis la chronologie suivante des événements survenus à Bamako (Mali).

... Le 26 janvier 2017, vers 21 h 45, le mari de la requérante (« M. Ndiaye ») présentait de graves symptômes de malaise, notamment des difficultés respiratoires, et a appelé son collègue (« MY », nom modifié pour des raisons de confidentialité) pour lui demander de l'aide. MY est allé le voir et a pris sa voiture pour emmener M. Ndiaye afin d'obtenir un diagnostic et un traitement.

... La clinique de niveau 1 des Nations Unies était alors fermée. Ils se sont donc rendus à l'hôpital de niveau 2 des Nations Unies, où il leur a été annoncé qu'ils avaient besoin d'une recommandation de la clinique de niveau 1. Ne pouvant bénéficier d'une assistance médicale de la part des installations des Nations Unies à ce moment-là, ils se sont rendus à la clinique privée n° 1 (nom modifié), où ils sont arrivés vers 22 h 30. Cette clinique fait partie des cliniques officiellement recommandées par l'Organisation des Nations Unies.

... À la clinique privée n° 1, M. Ndiaye a reçu une ordonnance pour une radiographie à réaliser le lendemain et a été renvoyé chez lui. M. Ndiaye avait entre-temps pris contact avec le médecin du Programme des Nations Unies pour le développement (le « PNUD ») afin de l'informer de la situation. Ce dernier lui a demandé de le contacter le lendemain si les symptômes persistaient.

... Cela signifie que la clinique privée n° 1, dûment recommandée par l'Organisation des Nations Unies, n'est pas parvenue à diagnostiquer correctement le problème de M. Ndiaye ou à lui fournir un traitement. Le médecin du PNUD a été informé, mais M. Ndiaye est resté sans diagnostic ni traitement.

... Le 27 janvier 2017, vers 9 h, M. Ndiaye s'est rendu à la clinique privée n° 2 (nom modifié) pour passer la radiographie prescrite et chercher de nouveau à obtenir un diagnostic et un traitement. Dans cette clinique, il a reçu le bon diagnostic d'accident vasculaire cérébral et un traitement. Le médecin du PNUD a rendu visite à M. Ndiaye et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en a été informé. Malheureusement, malgré son hospitalisation et son évacuation à Paris, M. Ndiaye est décédé à Paris.

...

Procédure du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation

11. Le défendeur a présenté la séquence d'événements suivante dans sa réponse sur le fond datée du 15 mars 2024 (références et emphases omises). [traduction non officielle]

... M. Ndiaye est décédé le 8 février 2017.

... Le 2 février 2018, « MG » (nom occulté pour des raisons de confidentialité), qui a apporté son aide à la requérante dans cette affaire et a ensuite été désigné comme son représentant légal, a présenté une demande d'indemnisation au titre de l'appendice D du Statut et du Règlement du personnel (l'« appendice D ») pour le décès de l'époux de la requérante.

... Le 7 février 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a demandé des informations supplémentaires à la requérante, notamment les certificats de décès et de mariage.

... Le 5 avril 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a adressé un rappel à la requérante concernant la soumission des documents requis pour traiter sa demande.

... Le 27 avril 2018, MG a transmis les documents supplémentaires au Groupe des demandes d'indemnisation.

... Le 4 mai 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a accusé réception de tous les documents et a informé le représentant légal que la demande serait transférée au secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, basé à New York, en vue d'un examen plus approfondi.

... Le 8 mai 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a transféré le dossier au secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation.

... Le 21 mai 2018, le secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a informé le Groupe des demandes d'indemnisation que la cause du décès était un arrêt cardiaque. Le secrétariat a demandé des rapports médicaux supplémentaires et les éléments de preuve nécessaires pour confirmer que le décès était imputable à l'exercice de fonctions au nom de l'Organisation.

... Le 31 mai 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a conseillé à la requérante et à son représentant légal de transmettre les documents requis.

... Suite à un rappel, la requérante a fourni des rapports médicaux du Mali et de la France le 5 octobre 2018.

... Le 11 octobre 2018, le représentant légal a informé le Groupe des demandes d'indemnisation qu'un rapport médical n'avait pas été transmis avec les derniers documents soumis et qu'il le serait bientôt.

... Le 30 octobre 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a adressé un rappel au représentant légal pour lui demander de transmettre le rapport médical manquant.

... Le 14 décembre 2018, le Groupe des demandes d'indemnisation a informé la requérante que sa demande était en attente de réception d'informations ou de clarifications supplémentaires.

... Le 20 août 2019, le représentant légal a fourni une déclaration de la requérante dans laquelle elle explique pourquoi elle estime que le décès de son mari est imputable au service.

... Le 23 août 2019, le représentant légal a fourni le rapport médical que le Groupe des demandes d'indemnisation a transmis au secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation le 28 août 2019.

... Par courrier électronique daté du 17 juin 2020, le représentant légal a demandé des informations quant à l'avancée de l'affaire auprès du Groupe des demandes d'indemnisation. Un jour plus tard, le Groupe des demandes d'indemnisation l'a informé qu'il n'avait pas reçu de réponse du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, mais qu'il le contacterait à ce sujet.

... En outre, suite à une autre communication du représentant légal, le Groupe des demandes d'indemnisation de l'Office des Nations Unies à Genève (l'« ONUG ») a expliqué le 22 juin 2020 que le retard possible du Comité consultatif pouvait être dû à la pandémie de COVID-19 et que l'ONUG avait transféré les documents à New York.

... Le 29 juillet 2021, le secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a sollicité l'avis médical de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail (la « Division de la gestion des soins ») concernant cette affaire.

... Le 12 juillet 2022, la Division de la gestion des soins a recommandé d'envisager que le décès n'était pas imputable au service.

... La demande a été présentée au Conseil lors de sa 529^e réunion le 4 novembre 2022 et sa recommandation de rejeter la demande a été approuvée par le Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies le 15 novembre 2022.

... Par lettre datée du 8 décembre 2022, le Groupe des demandes d'indemnisation de l'ONUG a informé la requérante que son dossier avait été présenté au Comité consultatif pour les demandes

d'indemnisation, lequel avait noté que, sur la base du rapport médical fait par la Division de la gestion des soins, il ne pouvait pas être établi que le décès de M. Ndiaye était imputable aux soins inadéquats qu'il aurait reçus à Bamako selon la requérante. En particulier, la lettre informait la requérante que, dans son rapport médical relatif à cette affaire, la Division de la gestion des soins avait établi qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre le décès de M. Ndiaye et l'exercice de ses fonctions officielles ni avec les soins qu'il avait reçus à Bamako.

... Le 10 janvier 2023, le représentant légal de la requérante a demandé le réexamen des constatations médicales au titre de l'article 5.1 de l'appendice D (ST/AI/2017/1), qui était en vigueur au moment du décès du fonctionnaire. Il a en outre déclaré que, avant que ne soit convoquée une commission médicale, il voulait dans un premier temps demander à ce qu'une question importante concernant l'argumentation de la demande soit d'abord tranchée par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de la Division des services médicaux, contestant le fait que le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation ait déclaré dans sa lettre du 8 décembre 2022 qu'il ne pouvait pas être établi que le décès était imputable à des soins inadéquats.

... Par un mémorandum daté du 13 janvier 2023, le Groupe des demandes d'indemnisation a informé le secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation que la requérante avait fait appel de la décision le 10 janvier 2023 et avait présenté une demande de réexamen de l'affaire en vertu de l'article 5.1 de l'appendice D.

... Le 30 janvier 2023, le secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a soumis la demande à la Division de la gestion des soins en vue d'un examen plus approfondi.

... Le 6 février 2023, la requérante a déposé une demande de contrôle hiérarchique indiquant que la décision à évaluer était la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, prise pour des raisons non médicales.

... Le 9 février 2023, le Groupe du contrôle hiérarchique a rejeté sa demande comme non recevable.

... Le 24 février 2023, la Division de la gestion des soins a réitéré son évaluation initiale selon laquelle le décès de M. Ndiaye n'était pas imputable au service.

... Le 8 mars 2023, la requérante a fait appel de la décision du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de rejeter sa demande en vertu de l'appendice D du Statut et du Règlement du

personnel. La requérante est désormais représentée par un avocat du Bureau de l'aide juridique au personnel.

...

Arguments des parties concernant le retard allégué du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation

12. Les principaux moyens de la requérante peuvent être résumés comme suit :

a. Il serait justifié que le Tribunal accorde une indemnité pour retard excessif. L'administration a le devoir de répondre en temps opportun aux demandes des fonctionnaires. Les fonctionnaires ont droit à une indemnisation lorsqu'ils subissent un préjudice en raison d'une procédure excessivement longue.

b. En l'espèce, la demande a été déposée le 2 février 2018 et initialement rejetée le 24 mai 2018, lorsque le secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a refusé de poursuivre l'instruction de la demande tant que des documents supplémentaires n'étaient pas présentés pour démontrer qu'il existait un lien de causalité entre le décès de M. Ndiaye et ses fonctions officielles au sein de l'Organisation des Nations Unies. Après plusieurs communications et la soumission d'une documentation détaillée, le secrétariat du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation à Genève a informé la requérante en août 2019 que l'affaire serait transmise au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation à New York. La requérante a continué à suivre l'état d'avancement de la demande et été informée, le 22 juin 2020, que le retard pouvait être dû à la pandémie de COVID-19.

c. La décision concernant la demande a finalement été rendue en décembre 2022, près de 5 ans après la présentation initiale et plus de 3 ans après que la demande a été de nouveau présentée. Au cours de cette période, la requérante a souffert d'anxiété, de problèmes financiers, de stress dû au retard

dans la finalisation de la demande et d'une immense frustration générale en raison de l'absence de réponses concernant le décès de son mari et une éventuelle indemnisation. La requérante a joint une déclaration de la victime à sa requête.

d. La requérante déclare dans sa réplique que, bien que le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation ne soit pas tenu de prendre une décision concernant une demande dans un délai fixe, cet état de fait ne peut pas être utilisé pour le protéger en cas de retard excessif dans la prise de décision concernant la demande. La requérante affirme que le délai pertinent à examiner n'est pas la période entre le décès de M. Ndiaye et le dépôt de la demande, mais le délai excessif pour parvenir à une décision définitive, qui a été prise près de 5 ans après la soumission initiale et plus de 3 ans après que la demande a été de nouveau soumise.

e. Selon la requérante, l'administration est responsable du retard puisqu'elle lui a demandé de produire des documents qui étaient en sa possession et non en celle de la requérante. En outre, même si la requérante a mis 18 mois pour obtenir tous les documents requis, il a encore fallu trois ans au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation pour prendre une décision finale, comme l'a reconnu le défendeur. La pandémie de COVID-19 ne s'est déclarée qu'en mars 2020, soit au moins sept mois après la communication des documents.

13. Les principaux moyens du défendeur peuvent être résumés comme suit :

a. Dans la mesure où la requérante conteste une décision administrative tacite découlant d'un retard allégué, celle-ci ne peut faire l'objet d'un contrôle que si l'administration s'est totalement abstenue de répondre ou d'agir. En l'espèce, cependant, l'administration a fourni en continu des informations et des conseils lorsque cela était nécessaire et a traité la demande.

L'administration a dû rappeler à plusieurs reprises à la requérante et à son représentant légal de fournir les informations manquantes.

b. Le cadre juridique applicable ne prévoit pas l'octroi d'une indemnisation en l'absence de décision administrative et ne prévoit pas de dommages-intérêts pour préjudice moral pour les tiers qui n'ont aucun lien contractuel avec l'Organisation. Une indemnisation ne peut être octroyée que s'il existe un lien de causalité direct entre une décision administrative irrégulière et le préjudice subi par un fonctionnaire en raison de cette décision. La requérante ne répond pas à ces critères.

c. La requérante n'a pas qualité à demander une indemnisation pour retard. La qualité des héritiers et bénéficiaires à faire respecter la volonté d'un fonctionnaire décédé en matière financière est très limitée et ceux-ci ne peuvent pas se substituer au fonctionnaire. Les dommages-intérêts pour préjudice moral sont reconnus à titre personnel et ne sont pas transférables. L'octroi de l'indemnisation demandée par la requérante ouvrirait la voie à une nouvelle pratique d'indemnisation, à savoir l'indemnisation de tiers pour préjudice moral au titre de l'appendice D, ce qui dépasse les compétences du Tribunal.

d. Même si le Tribunal devait estimer que la requérante a qualité à agir, elle n'aurait toujours pas droit à une indemnisation pour le retard. En effet, les règles applicables en vertu de l'appendice D ne prévoient pas de délais spécifiques dans lesquels l'administration doit examiner une demande d'indemnisation. En outre, les retards décrits par la requérante comme déraisonnables étaient moins significatifs qu'il n'y paraît. Suite au décès de son mari en février 2017, la requérante a mis un an pour déposer sa demande en vertu de l'appendice D. Il lui a ensuite fallu 18 mois supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'en août 2019, pour produire tous les documents requis à l'appui de sa demande, comme l'exige l'article 1.8 de l'appendice D. Pendant cette période, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation n'a pas été

en mesure de traiter la demande et de formuler une recommandation en toute connaissance de cause au Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies. En revanche, le Groupe des demandes de remboursement et d'indemnisation a toujours agi rapidement et a dû rappeler à plusieurs reprises à la requérante de fournir les informations et documents manquants.

e. Il est admis que l'instruction de la demande de la requérante a eu près de trois ans de retard. Ce retard s'est produit entre août 2019 et juillet 2022, lorsque le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a reçu l'avis de la Division de la gestion des soins selon lequel le décès de M. Ndiaye n'était pas considéré comme imputable au service. En revanche, le retard n'était pas dû à une négligence, compte tenu du début de la pandémie de COVID-19 au début de l'année 2020, qui a contribué à l'accumulation d'affaires à examiner par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation. Compte tenu des circonstances procédurales complexes en cause, rien ne permet de conclure que l'administration a agi de manière déloyale ou de mauvaise foi, sans diligence raisonnable ou par négligence.

f. Même si la requérante avait la possibilité de demander une indemnisation pour le retard allégué dans l'instruction de sa demande, elle devrait encore apporter la preuve du préjudice subi et établir un lien entre le préjudice allégué et la violation alléguée. La déclaration de la victime fournie par la requérante n'est pas suffisante. Son allégation de préjudice moral n'est pas corroborée par des preuves indépendantes fiables telles qu'une évaluation médicale.

g. En ce qui concerne la demande de la requérante tendant à faire renvoyer l'affaire au Secrétaire général pour une enquête et une action récursoire éventuelles, le paragraphe 8 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif ne prévoit pas de renvoi pour enquête. En revanche, le renvoi pour action récursoire est laissé à la discrétion du Tribunal.

Examen

14. Comme indiqué ci-dessus, le Tribunal a précédemment décidé que la demande de la requérante de renvoyer l'affaire au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation afin qu'elle prenne une nouvelle décision quant à son droit à indemnisation au titre de l'appendice D pour le décès de son mari, dont elle allègue qu'il est imputable à son service, n'est pas recevable, puisque la décision contestée était fondée sur un rapport médical. Par conséquent, les seules questions restant à examiner par le Tribunal sont la demande de la requérante concernant l'octroi de dommages-intérêts pour le retard présumé dans la prise de décision par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation et sa demande tendant à faire renvoyer l'affaire au Secrétaire général aux fins d'action récursoire éventuelle.

Sur l'existence d'un retard injustifié dans l'instruction de la demande de la requérante par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation

15. La requérante soutient que l'Organisation a manqué à son obligation de répondre rapidement et en temps utile à sa demande d'indemnisation et qu'elle n'a pas respecté les normes les plus élevées de soin et de diligence raisonnable. Elle souligne que sa demande a été déposée pour la première fois le 2 février 2018 et que, malgré plusieurs communications et après la production de documents détaillés liés à l'affaire, la recommandation du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation et la décision du Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies ont finalement été rendues en décembre 2022, près de 5 ans après la soumission initiale. Elle affirme en outre que, au cours de cette période, elle a souffert d'anxiété, de problèmes financiers, de stress et d'une immense frustration générale en raison de l'absence de réponses concernant sa demande.

16. Le Tribunal prend note de l'argument du défendeur selon lequel la requérante, n'ayant aucune relation contractuelle avec l'Organisation, n'aurait pas qualité à demander une indemnisation pour le retard.

17. À cet égard, le Tribunal rappelle qu'il a déterminé dans son ordonnance n° 018 (NY/2024) que la présente requête a été déposée conformément à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, lequel prévoit, en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 dudit Statut, qu'une requête peut être introduite par toute personne présentant des demandes au nom d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies souffrant d'incapacité ou décédé. Par conséquent, le Tribunal estime que la requérante, veuve d'un fonctionnaire décédé, a qualité à introduire la présente requête en vue d'obtenir une indemnisation pour le retard indu allégué dans le traitement de sa demande liée au décès de son époux.

18. Il résulte de l'examen de la chronologie des événements fournie par le défendeur et des documents justificatifs soumis par les deux parties que M. Ndiaye est décédé le 8 février 2017 et que la demande d'indemnisation de la requérante a été déposée pour la première fois le 2 février 2018. Il s'est ensuivi de nombreux échanges sur une longue période entre la requérante et son représentant légal, d'une part, et le Groupe des demandes de remboursement et d'indemnisation de l'Organisation des Nations Unies à Genève, d'autre part. La décision contestée rejetant la demande d'indemnisation de la requérante a finalement été rendue le 8 décembre 2022, soit près de cinq ans après la présentation initiale de la demande.

19. Alors que chaque partie affirme avoir été celle qui a rappelé à l'autre de prendre les mesures nécessaires au cours de cette période, le Tribunal observe que l'administration se trouvait dans une position plus avantageuse que la requérante. En effet, l'administration possédait bon nombre des dossiers médicaux qu'elle a demandé à la requérante de lui fournir au sujet de l'hospitalisation et du traitement de M. Ndiaye ou pouvait plus facilement y avoir accès. Le Tribunal rappelle que l'administration a une obligation de diligence à l'égard des fonctionnaires ou, en l'occurrence, de leurs bénéficiaires et des personnes reconnues comme étant à leur charge, et qu'elle est censée prendre des mesures rapides en réponse à leurs demandes ou préoccupations [voir, par exemple, l'arrêt *AAM* (2023-UNAT-1372), par. 61, mais aussi les arrêts *Charles* (2012-UNAT-242), par. 29, et *AAG* (2022-UNAT-1308), par. 69 à 70].

20. Le principe selon lequel l'Administration a le devoir de répondre en temps utile aux demandes des fonctionnaires est bien établi dans la jurisprudence du Tribunal d'appel. Dans l'arrêt *Dahan* (2018-UNAT-861), par exemple, le Tribunal d'appel a souligné la question inquiétante des retards pris par l'administration dans la réponse aux problèmes du personnel et aux questions liées au personnel et a insisté sur le fait qu'il était de la plus haute importance que l'Administration traite les problèmes du personnel sans retard et respecte les normes les plus élevées en matière de soin et de diligence raisonnable (par. 26). Le Tribunal d'appel a également estimé que le préjudice subi par un requérant, tel que le stress causé par une procédure indûment ou démesurément longue, peut également être indemnisé au titre de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif [voir, par exemple, les arrêts *Benfield-Laporte* (2015-UNAT-505), *Applicant* (2020-UNAT-1001/Corr.1) et *Applicant* (2021-UNAT-1137)].

21. Le Tribunal constate que le défendeur reconnaît qu'il y a effectivement eu un retard regrettable de plusieurs mois. Il relève également que le défendeur a fait valoir que l'administration n'avait pas instruit la demande de la requérante de manière déloyale ou de mauvaise foi, sans diligence raisonnable ou par négligence. Cet argument est cependant sans pertinence en l'espèce. Il ressort clairement de la chronologie des événements établie par le défendeur lui-même que l'administration n'a pas traité la demande aussi rapidement qu'elle aurait dû. Même si, comme l'a fait observer le défendeur, la procédure d'examen n'a commencé qu'en août 2019, lorsque tous les documents demandés avaient finalement été produits, et même en tenant compte de l'incertitude et des perturbations provoquées par le début de la pandémie de COVID-19 en 2020, il aura quand même fallu plus de trois ans, c'est-à-dire jusqu'au 8 décembre 2022, pour que la décision contestée soit rendue. Ce délai était clairement excessif.

22. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal estime que le délai mis par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation pour instruire la demande

d'indemnisation de la requérante à la suite du décès de son mari a été anormalement long.

Sur le droit à indemnisation de la requérante

23. Le Tribunal d'appel a jugé que la reconnaissance du caractère indemnisable d'un préjudice allégué est en général subordonnée à la démonstration par le requérant de l'existence de trois éléments, à savoir le préjudice lui-même, l'existence d'une irrégularité et un lien entre les deux [voir par. 20 de l'arrêt *Kebede* (2018-UNAT-874), confirmé notamment par les arrêts *Dieng* (2021-UNAT-1118) et *Laasri* (2021-UNAT-1122)].

24. En l'espèce, la requérante a déposé une déclaration de la victime dans laquelle elle affirme que le décès de son mari, M. Ndiaye, a laissé un vide énorme dans sa vie et dans celle de leurs enfants et qu'il ne se passe pas un jour sans qu'ils souffrent de son absence. Elle affirme également que M. Ndiaye était un homme très généreux qui soutenait non seulement sa famille nucléaire, mais aussi sa famille élargie et sa belle-famille. Suite à son décès, de nombreuses personnes ont donc perdu des revenus qui leur permettaient de joindre les deux bouts. Elle affirme en outre que le retard pris par l'Organisation des Nations Unies pour traiter l'affaire concernant M. Ndiaye a été épouvantable. Après la mort de son mari, le soutien que la requérante a reçu en matière de prestations finales et d'assurance maladie a été fourni *ad hoc* par les collègues de son mari, et non par l'Organisation. C'est également un ancien collègue de M. Ndiaye qui a aidé la requérante à déposer sa demande d'indemnisation. Malgré tous ces efforts et après tous les échanges qui ont ponctué une période de près de six ans, il a été encore plus déchirant et épuisant pour elle de recevoir une brève lettre lui indiquant que la demande était rejetée.

25. Le défendeur soutient que la déclaration de la victime fournie par la requérante n'est corroborée par aucune preuve indépendante fiable, comme un examen médical. Selon lui, l'appendice D n'est ni une assurance-vie ni un substitut à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ou à la planification successorale.

Contrairement à ces mécanismes, elle ne vise pas à fournir un apport de fonds garanti et immédiat à la succession d'un fonctionnaire, comme le ferait par exemple une police d'assurance-vie. Le défendeur ajoute que l'appendice D ne peut pas être raisonnablement invoquée par un fonctionnaire ou par un héritier pour couvrir les frais de subsistance immédiats en cas de décès d'un fonctionnaire.

26. Le Tribunal considère que le choix des mots du défendeur est insensible, injustifié et déplacé. Il conclut également qu'il est justifié que la requérante perçoive ce langage comme frivole et insultant. L'objectif même de l'indemnisation d'un fonctionnaire pour un préjudice subi (ou de l'indemnisation d'un bénéficiaire pour le décès d'un proche) est d'alléger ses souffrances et de le placer dans la situation dans laquelle il se serait trouvé si le préjudice n'avait pas eu lieu. À cet égard, la question pertinente n'est pas de savoir si la demande d'indemnisation est acceptée ou rejetée, mais si une décision est prise en temps opportun. En l'absence d'une décision rapide concernant une demande d'indemnisation, la souffrance des personnes concernées est indûment prolongée. Il s'agit d'un manquement de la part de l'Organisation à l'obligation de diligence qu'elle doit aux membres de son personnel et à leurs bénéficiaires. Compte tenu du principe d'efficacité de l'Organisation et du fait qu'un retard injustifié causerait manifestement un certain degré d'anxiété et de stress à la requérante, ainsi que du fait qu'elle a présenté une déclaration de la victime pour étayer sa déclaration de préjudice moral, le Tribunal estime que la requérante a établi le lien requis entre le préjudice subi et la lenteur de la procédure [voir l'arrêt *AAM* (2023-UNAT-1372), par. 61].

27. En ce qui concerne le montant de l'indemnisation à accorder, le Tribunal a pris en considération l'ensemble des circonstances entourant la présentation de la demande et la notification de la décision contestée et considère que le retard indu pris par l'administration dans la procédure est un simple vice de procédure (arrêt *AAM*, par. 62). La requérante a également une part de responsabilité dans le retard, puisqu'elle a elle-même tardé à produire certains des documents requis à l'appui de sa demande. Le

Tribunal estime donc que le préjudice subi par la requérante en l'espèce se situe dans la fourchette basse de l'échelle des préjudices non pécuniaires indemnissables.

28. Par conséquent, le Tribunal accorde à la requérante la somme de 3 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts non pécuniaires en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

Sur la demande de renvoi de l'affaire aux fins d'enquête et d'action récursoire éventuelles

29. La requérante fait valoir que le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation n'est pas principalement concerné par l'obligation de diligence mais demande néanmoins au Tribunal de renvoyer la question au Secrétaire général aux fins d'enquête et d'action récursoire éventuelles. Dans sa réplique, elle ajoute qu'elle demande des comptes pour le retard pris dans l'ensemble de la procédure, retard qui semble être systémique au sein du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation.

30. Le défendeur fait valoir que le paragraphe 8 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif ne prévoit pas de renvoi aux fins d'enquête ; que la requérante n'a pas formulé d'allégations de faute ; et que, en cas d'observation d'une mauvaise conduite potentielle mettant en cause un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le représentant juridique de la requérante, en tant que fonctionnaire, serait dans l'obligation de le signaler au Bureau des services de contrôle interne. En revanche, le renvoi pour action récursoire est laissé à la discrétion du Tribunal.

31. Aux termes du paragraphe 8 de l'article 10 de son Statut, le Tribunal « peut déferer toute affaire au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou au chef du secrétariat du fonds ou programme des Nations Unies en cause aux fins d'action récursoire éventuelle ». Le Tribunal souligne que cette disposition n'inclut pas la possibilité de déferer une affaire aux fins d'une enquête.

32. En l'espèce, le Tribunal observe que la requérante n'a pas donné de cas spécifique de faute ou désigné un fonctionnaire qui se serait comporté d'une manière susceptible d'être signalée au Secrétaire général à des fins d'action récursoire. En dehors d'une déclaration générale sur les retards systémiques au sein du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, la requérante n'a pas identifié d'aspect particulier justifiant un renvoi au Secrétaire général.

33. Même s'il est admis que l'instruction de la demande d'indemnisation de la requérante a été excessivement longue, rien ne prouve que ce retard résulte d'un acte malveillant ou d'une négligence grave de la part d'une ou de plusieurs personnes en particulier. En l'absence d'informations concrètes susceptibles d'être portées à l'attention du Secrétaire général aux fins d'action récursoire éventuelle, le Tribunal n'est pas en mesure de déférer la présente affaire. Par conséquent, cette demande est refusée.

Conclusion

34. Il est fait partiellement droit à la requête.

35. En réparation du retard injustifié et démesuré dans l'adoption de la décision contestée, la requérante se voit attribuer la somme de 3 000 dollars des États-Unis, conformément à l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

36. L'indemnité susmentionnée est assortie d'intérêts au taux préférentiel des États-Unis d'Amérique avec effet à compter de la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire jusqu'au paiement de ladite indemnité, ce taux préférentiel devant être majoré de 5 % à compter de 60 jours au-delà de cette date.

37. La requête est rejetée pour le surplus.

(Signé)

M^{me} Joëlle Adda

Fait le 22 octobre 2024

Enregistré au Greffe le 22 octobre 2024

(Signé)

Isaac Endeley, Greffier, New York