



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/073

Jugement n° : UNDT/2021/117

Date : 13 octobre 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Eleanor Donaldson-Honeywell

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

KHAN

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

Néant

Conseils du défendeur :

M^{me} Marisa Maclennan, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

M^{me} Zuzana Kovalova, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Introduction

1. Le requérant occupe le poste d'administrateur principal chargé de la protection au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à Khartoum (Soudan).

2. Le présent jugement statue sur la requête introduite le 7 septembre 2020 par le requérant pour contester les décisions suivantes : i) non-autorisation par la Section des services médicaux du HCR de son évacuation sanitaire alors qu'il était gravement malade ; ii) refus par la Section des services médicaux de lui autoriser un accompagnateur dans son voyage pour soins médicaux ; iii) refus par la Section de l'administration du personnel du HCR de verser une indemnité d'évacuation pour raisons de sécurité à sa famille ; iv) non-conversion par la Section de l'administration du personnel de son statut administratif en évacuation pour raisons de sécurité par suite de son voyage pour soins médicaux.

3. Le défendeur a déposé sa réponse le 12 octobre 2020, demandant au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal ») de rejeter la requête pour des motifs de compétence, la requête ayant été formée hors délai et, en tout état de cause, la décision étant régulière et justifiée sur le fond.

4. Le 18 octobre 2020, le requérant a déposé des observations en réplique à la réponse du défendeur.

5. Le 21 septembre 2021, à l'issue d'une conférence de mise en état, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 200 (NBI/2021) sur la conduite de l'instruction. Les parties avaient précédemment engagé des discussions *inter partes*, lesquelles avaient abouti à une résolution partielle du litige. Elles ont été encouragées à poursuivre dans cette voie.

6. Il a été ordonné au conseil du défendeur de divulguer des informations utiles au requérant et de demander à son client des instructions quant à la poursuite des discussions en vue d'un règlement alternatif du litige.

7. Le 1^{er} octobre 2021, le défendeur a déposé des écritures informant le Tribunal qu'il n'était pas enclin à résoudre le litige *inter partes* ou avec l'aide du Bureau de

l'Ombudsman. L'instruction de l'affaire s'est donc poursuivie afin qu'il soit statué sur cette dernière dans le cadre d'une procédure contentieuse.

8. Par l'ordonnance n° 210 (NBI/2021), le Tribunal a indiqué qu'après examen des conclusions énoncées dans la requête, de la réponse du défendeur et des observations faites par le requérant dans sa réplique déposée le 18 octobre 2020, il constate que la question de la recevabilité est traitée de manière exhaustive par les deux parties. Celles-ci ont été informées que l'affaire ferait l'objet d'un jugement sur la recevabilité au regard des documents figurant dans le dossier.

9. Pour les raisons exposées plus en détail dans le présent jugement, le Tribunal estime que la requête doit être rejetée pour des motifs de compétence, à savoir que le requérant a présenté sa demande de contrôle hiérarchique hors délai. Ces circonstances auraient pu faire l'objet d'un compromis si les parties avaient procédé à un règlement alternatif du litige, mais le Tribunal ne peut pas ignorer la question de la compétence dans le cadre d'une procédure contentieuse. La requête est irrecevable et doit donc être rejetée sans examen au fond.

Rappel des faits et de la procédure

10. Le 4 mai 2019, le requérant a ressenti des symptômes pathologiques aigus qui ont fait l'objet de consultations. La gravité de son état a finalement été diagnostiquée le 16 mai 2019 après la réalisation d'un test d'imagerie par résonance magnétique.

11. Le neurologue qui a diagnostiqué le requérant lui a donné des conseils sur la façon de gérer et traiter son état, ainsi que sur les examens approfondis à mener pour établir la cause d'une telle maladie grave, diagnostiquée à un jeune âge. Il a été recommandé au requérant que ces examens médicaux soient menés à l'étranger, en dehors du Soudan, en raison des conditions de sécurité et des services de santé défectueux du pays. Le requérant a suggéré de se rendre au Pakistan, où il bénéficie de l'appui de sa famille.

12. La direction du HCR a aidé le requérant en priant la Section des services médicaux d'autoriser son évacuation sanitaire, conformément à la section 8 du

document UNHCR/AI/2017/4 sur les évacuations sanitaires. D'après le requérant, le HCR a également fait en sorte qu'un de ses collègues, dont le frère était médecin au Pakistan, puisse l'y accompagner.

13. Un médecin du système des Nations Unies a examiné le requérant. Par suite des conclusions de ce dernier, la Section des services médicaux a accordé au requérant un voyage pour soins médicaux au lieu d'une évacuation sanitaire, en application de la section 12 du document UNHCR/AI/2017/4. Cette décision a été prise le 20 mai 2019.

14. Par ailleurs, la décision indiquait clairement qu'aucun accompagnateur n'avait été approuvé pour le voyage du requérant. Le refus d'un accompagnateur a été réitéré dans une réponse par courriel adressée à la spécialiste des ressources humaines du HCR, laquelle avait tenté de persuader la Section des services médicaux de revenir sur sa décision.

15. Par la suite, le requérant a jugé nécessaire, en raison de ses graves problèmes de santé et de ses difficultés à marcher, de prendre ses propres dispositions pour que sa femme l'accompagne. Celle-ci ne pouvant pas laisser leurs enfants mineurs au Soudan, il a été décidé que ces derniers l'accompagneraient également. Le requérant a écrit au HCR et à la Section des services médicaux pour les informer de ces dispositions, puis s'est rendu au Pakistan avec toute sa famille le 24 mai 2019, leur date de retour à Khartoum (Soudan) étant prévue pour le 2 juin 2019.

16. Les conditions de sécurité au Soudan se sont dégradées juste avant la date de retour prévue de la famille du requérant. Le 30 mai 2019, le HCR a recommandé le retrait volontaire de Khartoum des personnes à charge du personnel recruté sur le plan international. Le HCR a déconseillé au requérant le retour de sa famille. Par la suite, à partir du 3 juin 2019, une évacuation pour raisons de sécurité a été approuvée en priorité pour, entre autres, les personnes à charge du personnel international.

17. Le traitement médical et les examens du requérant se sont poursuivis alors qu'il demeurait avec sa famille en dehors du Soudan. Le requérant a obtenu une

recommandation médicale de retour partiel au travail avec poursuite de son traitement à compter du 1^{er} juillet 2019.

18. Après que le requérant a tenté pendant plusieurs semaines de communiquer avec la direction du HCR, l'approbation par la Section des services médicaux des modalités de son retour au travail, de son statut administratif et de celui des personnes à sa charge demeurait en suspens. En résumé, le requérant et sa famille étaient considérés comme n'étant pas en situation d'évacuation pour raisons de sécurité et se sont donc vu refuser le versement de l'indemnité correspondante.

19. Cette décision a été communiquée au requérant le 5 août 2019 en ce qu'elle concernait sa famille, lui-même ayant été informé le 23 juillet 2019 du refus de verser une indemnité d'évacuation pour raisons de sécurité à son égard.

20. Le 24 septembre 2019, la direction du HCR a fait appel à la Section de l'administration du personnel et au Département des ressources humaines pour qu'ils examinent favorablement l'octroi au requérant et à sa famille de l'indemnité d'évacuation pour raisons de sécurité entre le 3 juin et le 31 août 2019, sachant qu'ils avaient été forcés de quitter le Soudan en raison de la maladie grave du requérant. Par la suite, la crise en matière de sécurité a empêché le requérant et sa famille de revenir, malgré leur intention manifeste de le faire le 2 juin 2019. Cette nouvelle demande de versement d'une indemnité d'évacuation pour raisons de sécurité a été rejetée par un courriel adressé le 29 septembre 2019 par la Cheffe de la Section de l'administration du personnel.

21. Les décisions ont été réitérées à diverses reprises par la suite sans que leur contenu ne diffère de ce qui avait été initialement communiqué, à une exception près. Le 28 janvier 2020, le Directeur adjoint du Département des ressources humaines a informé le requérant qu'après examen, il avait été décidé d'annuler le refus antérieur d'un accompagnateur pour le voyage pour soins médicaux du requérant. Le remboursement du coût d'un billet d'avion pour un membre de la famille accompagnant le requérant a alors été autorisé.

22. Le requérant a déposé sa demande de contrôle hiérarchique le 11 mars 2020, soit environ 10 mois après avoir été informé des deux premières décisions

contestées concernant son voyage pour soins médicaux. En ce qui concerne les deux autres décisions lui refusant le droit à l'indemnité d'évacuation pour raisons de sécurité, le requérant a déposé la demande de contrôle hiérarchique environ huit mois après en avoir été initialement informé.

23. Le 12 juin 2020, le requérant a reçu la réponse de la Haute-Commissaire adjointe aux réfugiés lui indiquant que les décisions prises étaient régulières et qu'en tout état de cause, sa demande de contrôle hiérarchique avait été formée hors délai. Par ailleurs, il a été noté que le HCR avait mis en place de nombreux aménagements en faveur du requérant, en considération des difficultés qu'il avait rencontrées.

24. Dans sa requête, le requérant reconnaît que sa demande de contrôle hiérarchique n'a pas été présentée dans le délai légal de 60 jours. Cependant, il fait valoir que des circonstances impérieuses, y compris son incapacité résultant de la maladie, peuvent être prises en compte pour justifier une dérogation à la règle. Le Tribunal est prié d'intervenir pour faire primer la justice sur les procédures juridiques. De fait, le requérant sollicite l'indulgence du Tribunal et la prise en compte de l'ensemble de sa situation.

Examen

25. Le paragraphe c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel prévoit ce qui suit :

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.

26. L'existence d'une maladie grave, de difficultés de déplacement et de problèmes de sécurité au Soudan étaient autant de considérations dignes d'intérêt dûment prises en compte par l'Organisation dans le cadre des efforts déployés pour

ménager le requérant et parvenir à une résolution partielle, comme indiqué plus haut.

27. À la réception de la demande de contrôle hiérarchique du requérant, il appartenait au défendeur, en application du paragraphe c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, de décider de proroger le délai de 60 jours.

28. Ce pouvoir discrétionnaire ne s'étend toutefois pas au Tribunal. Celui-ci n'est pas compétent pour supprimer les délais non respectés par le requérant pour présenter sa demande de contrôle hiérarchique.

29. Le paragraphe 3 de l'article 8 du Statut du Tribunal énonce sans ambiguïté que ce dernier ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique.

30. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») a établi, notamment dans son arrêt *Babiker* (2016-UNAT-672), que le Tribunal ne peut examiner que les décisions ayant fait l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique présentée en bonne et due forme dans le délai imparti. Le Tribunal d'appel a affirmé qu'à ce sujet [traduction non officielle]

34. ... le Tribunal a reconnu à juste titre que sa première tâche consistait à déterminer la date à laquelle [le requérant] avait été informé de la décision administrative qu'il entend contester.

31. Dans le cas présent, le requérant a été informé, au sens strict, des quatre décisions contestées avant le 5 août 2019.

32. Le requérant n'a présenté sa demande de contrôle hiérarchique que le 11 mars 2020, soit plusieurs mois après le délai de 60 jours. Le fait que le requérant ait formulé un certain nombre de demandes de clarification après août 2019 et qu'il y ait été répondu ne permet pas d'avancer la date à laquelle il a effectivement été informé des décisions contestées. La jurisprudence du Tribunal, confirmée par le Tribunal d'appel, indique clairement que

... la réitération d'une même décision en réponse aux demandes répétées d'un fonctionnaire de réexaminer l'affaire ne permet pas de

remettre les compteurs à zéro : le délai court à partir de la date à laquelle la décision a été prise initialement¹.

33. La seule communication adressée au requérant après août 2019 qui apporte un quelconque changement aux décisions antérieures est le courriel daté du 28 janvier 2020. Ce courriel n'a modifié qu'une seule des décisions, à savoir celle de ne pas approuver d'accompagnateur pour le voyage pour soins médicaux du requérant. Il ne s'agissait en aucun cas d'une admission de l'irrégularité de la décision initiale. La décision de rembourser les frais de voyage d'un membre de la famille faisait office de résolution partielle *inter partes* visant à répondre aux préoccupations du requérant. Cette modification bénéficiait au requérant, de sorte que la contestation de cette décision est devenue sans objet. Le courriel du 28 janvier 2020 n'a fait que réitérer tous les autres aspects des décisions contestées.

34. Le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur cette requête au fond, car celle-ci conteste des décisions qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle hiérarchique en temps voulu. Ainsi, le Tribunal estime que la requête a été introduite alors que la demande de contrôle hiérarchique n'a pas été déposée dans les délais prévus.

35. La requête est irrecevable *ratione temporis*.

Observations du Tribunal

36. Malheureusement, les circonstances entourant la présente affaire amènent le Tribunal à ajouter l'opinion incidente ci-après.

37. Tels qu'ils sont actuellement rédigés, le Règlement et le Statut du personnel et le Règlement de procédure du Tribunal exigeaient de ce fonctionnaire se représentant lui-même qu'il connaisse et respecte des délais stricts tout en suivant un traitement pour une maladie grave récemment diagnostiquée. Il n'existe aucune exception à ces dispositions ni aucune possibilité pour un fonctionnaire de démontrer que son retard était dû à une incapacité.

¹ Jugement *Mbok* (UNDT/2017/061), par. 43 à 46 ; Arrêt *Mbok* (2018-UNAT-824), par. 42.

38. Ces dispositions sont pesantes pour tout fonctionnaire frappé d'incapacité et le sont d'autant plus pour un fonctionnaire se représentant lui-même.

39. Dans une telle situation, il incombe au défendeur d'exercer de bonne foi tout pouvoir discrétionnaire dans la limite des règles applicables, de sorte que les décisions prises soient dans le meilleur intérêt de l'Organisation et du fonctionnaire. Il convient de noter que le paragraphe c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel prévoit que le défendeur peut proroger le délai de 60 jours dont dispose un fonctionnaire pour soumettre une demande de contrôle hiérarchique, en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman.

40. En outre, le Tribunal souligne que l'octroi d'un délai supplémentaire aux fonctionnaires en cas de maladie est expressément prévu ailleurs dans le Règlement du personnel².

41. Dans le cas présent, le fonctionnaire avait un dossier potentiellement solide sur le fond. Cependant, durant sa maladie, il n'est pas parvenu à respecter les délais de dépôt de la demande de contrôle hiérarchique. La requête échoue en raison d'un détail technique relatif à sa recevabilité. Le requérant méritait bien mieux.

Conclusion

42. La requête est rejetée comme irrecevable.

² Annexe D, art. 2.1, par. e).

Affaire n° UNDT/NBI/2020/073

Jugement n° UNDT/2021/117

(Signé)

Eleanor Donaldson-Honeywell, juge

Ainsi jugé le 13 octobre 2021

Enregistré au Greffe le 13 octobre 2021

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi