Nations Unies AT/DEC/1064

Tribunal administratif

Distr. limitée
26 juillet 2002
Français
Original: anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1064

Affaire No 1085 : PALUKU

Contre : Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Julio Barboza, Vice-Président, faisant fonction de Président; Mme Marsha Echols; M. Spyridon Flogaitis;

Attendu qu'à la requête de M. Walambaya Tsongo Paluku, ancien fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (ci-après UNICEF), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé jusqu'au 31 août 1998 et, périodiquement par la suite, jusqu'au 31 juillet 1999, le délai fixé pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 11 juin 1999, le requérant a introduit sa requête en conclusion de laquelle il priait le Tribunal d'ordonner :

« En cas de réintégration :

1. [Le] réintégrer ...;
2. [Lui] verser le salaire, les allocations ainsi que tous autres avantages qui [lui] reviennent, déduction faite des indemnités qui ont pu lui être versées ...;
3. [Lui] verser au titre des dépens le montant de 3 000 dollars des États-Unis.

En cas de non-réintégration :

1. Le paiement de son salaire, des allocations ainsi que des avantages y relatifs ..., déduction faite des indemnités qui ont pu [lui] être versées ...;
2. Le versement au titre de dommages-intérêts d'un montant de 300 000 dollars des États-Unis ...
3. La régularisation des paiements relatifs à la séparation...

03-20837 (F) 170303 190303
0320837

4. Le versement au titre des dépens d'un montant de 3 000 dollars des États-Unis.

...

Le Tribunal est prié d'ordonner à l'UNICEF de verser [au requérant] l'indemnité de fonctions correspondant à l'intérim du chef de l'administration et des finances qu'il a assuré du 1er août 1990 au 30 juin 1991. »

Attendu qu'à la requête du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 31 décembre 1999 et, périodiquement par la suite, jusqu'au 31 octobre 2001 le délai fixé pour la production de sa réplique;

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 31 octobre 2001;

Attendu que le requérant a produit des observations écrites le 22 mars 2002;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'UNICEF à Kinshasa, Zaïre, le 25 février 1985, en qualité d'administrateur adjoint à la Section des finances et de l'administration, recruté localement en vertu d'un contrat de durée déterminée à la classe NO-B. Au terme d'une série de contrats de durée déterminée, le requérant est resté en poste à l'UNICEF pendant un an du 1er janvier au 31 décembre 1990 en vertu d'un contrat probatoire, à l'expiration duquel lui a été accordé un contrat permanent le 1er janvier 1991.

Du 1er août 1990 jusqu'au 30 juin 1991, date de la cessation de service, le requérant a assumé les fonctions d'administrateur chargé de la Section des finances et de l'administration du Bureau de Kinshasa. À la fin de l'année 1990, un audit a été effectué au Bureau de Kinshasa : le rapport d'audit mentionnait que le requérant avait « commis des irrégularités » et s'était « livré à des activités frauduleuses comme l'avait révélé l'audit ». Il était recommandé dans ce rapport que le requérant soit immédiatement suspendu sans salaire; que le représentant de l'UNICEF à Kinshasa (le représentant) réunisse un comité paritaire de discipline aux fins d'enquête; et que le Contrôleur en soit dûment informé. Comme il était mentionné, en outre dans le rapport, que le requérant était « ostensiblement [dépourvu] de la formation et des connaissances nécessaires à la gestion de la Section » et « éprouvait apparemment des difficultés à [assumer] les responsabilités qu'impliquait le poste qu'il occupait », il était aussi recommandé que ce poste soit transformé en poste d'administrateur de projet de la catégorie des administrateurs internationaux.

Le 20 février 1991, le Comité chargé de l'examen du budget-programme a approuvé la suppression du poste occupé par le requérant et la création d'un poste de fonctionnaire de l'administration et des finances à la classe L-3 de la catégorie des administrateurs internationaux. Le 16 mars 1991, la Division du personnel a informé le représentant que le requérant avait été mis au fait de ses « actes de grave négligence » mais que « il avait compris que son poste [devant] être supprimé à la fin du premier semestre 1991, il était peu probable, par conséquent, qu'il fasse l'objet d'une mesure disciplinaire ». Le 30 juin 1991, le contrat du requérant a été résilié et il lui a été accordé une indemnité de cessation de service équivalant à cinq mois de salaire.

Le 2 avril 1992, le requérant a réclamé le versement d'une indemnité de fonctions pour la période pendant laquelle il avait assumé la charge de la Section des finances et de l'administration. Le 8 octobre 1992, il a réitéré sa réclamation et demandé que la décision de licenciement soit réexaminée par l'administration, alléguant « d'irrégularités de procédure ».

Le 15 avril 1992, le Bureau de Kinshasa a fait savoir à l'UNICEF qu'à la suite du pillage dont le Bureau avait fait l'objet, plusieurs dossiers avaient été perdus et que celui du requérant avait été reconstitué mais qu'il n'y figurait plus aucune correspondance concernant son licenciement.

Le 1er juin 1993, le Directeur adjoint de l'Administration des ressources humaines a informé le requérant que sa demande de révision avait été présentée trop tard et que l'UNICEF ne considérait pas que la procédure dont il avait fait l'objet ait été entachée d'irrégularités. Le Directeur adjoint ajoutait que le requérant avait « aux dires mêmes des auditeurs ... commis de graves irrégularités » et que « si [l'UNICEF] ne s'était pas séparé de lui, il aurait dû prendre des mesures disciplinaires à son encontre eu égard aux activités frauduleuses alléguées ».

Le 19 novembre 1993, le requérant a réitéré sa demande de révision arguant, en outre, qu'en tant que titulaire d'un contrat permanent, il avait droit à une indemnité de licenciement équivalant à six mois de salaire. Le 30 juin 1994, il a produit une lettre de nomination signée attestant sa nomination à titre permanent, à la suite de quoi l'UNICEF lui a versé un mois de salaire supplémentaire au titre de l'indemnité de licenciement.

Le 30 mai 1996, le requérant a fait appel devant la Commission paritaire de recours, laquelle a adopté, le 23 janvier 1998, son rapport contenant les considérations, conclusions et recommandations suivantes :

« Considérations

10. La Commission a, dès l'abord, été troublée par le caractère flou de cette affaire. L'information limitée dont elle dispose est, pour la plupart, de seconde main et/ou fournie par le [requérant]. ...

11. De cette information confuse, deux faits se dégagent clairement :

– Le [requérant] est accusé de mauvaise conduite.

– Son contrat a été résilié par suite de la suppression du poste qu'il occupait.

12. ... En l'espèce, le recours par [le défendeur], comme il y est habilité [à une mesure administrative plutôt qu'à une procédure disciplinaire] a privé [le requérant] du droit de se défendre.

Conclusions et recommandations

13. La Commission conclut que les circonstances de l'affaire justifient sa décision de la recevoir et de l'examiner.

14. Elle conclut en outre que [le requérant] s'est vu dénier son droit fondamental à une procédure régulière et elle recommande que lui soit versée une indemnité d'un montant de 5 000 dollars.

15. La Commission ne fait aucune autre recommandation. »

Le 18 février 1998, le Secrétaire général adjoint chargé du Département de la gestion a communiqué au requérant copie du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informé que « compte tenu des circonstances particulières de l'affaire », le Secrétaire général avait décidé d'accepter la recommandation unanime de la Commission concernant son indemnisation.

Le 11 juin 1999, le requérant a introduit la requête de référence devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le poste occupé par le requérant n'a jamais été supprimé.

2. La résiliation du contrat du requérant est illégale et, en particulier, enfreint la disposition 109.3 du Règlement du personnel.

3. Le refus de l'indemnité de fonctions est contraire à la disposition 103.11 du Règlement du personnel ainsi qu'aux dispositions pertinentes du *Manuel d'administration du personnel de l'UNICEF*.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le licenciement du défendeur résulte de la suppression du poste qu'il occupait. La décision de licenciement ne saurait constituer un détournement de procédure car elle est conforme à la recommandation résultant de l'audit qui a été effectué au Bureau de Kinshasa. Il ne s'agit pas d'une mesure disciplinaire dissimulée.

2. Le requérant a été adéquatement indemnisé pour toute irrégularité de procédure, en admettant qu'il y en ait eu.

3. Le versement d'une indemnité de fonctions spéciale est discrétionnaire.

Le Tribunal, ayant délibéré du 11 au 26 juillet 2002, rend le jugement suivant :

I. La question centrale en l'espèce est celle de la suppression du poste du requérant. Celui-ci soutient que cette suppression est fictive, un poste identique ayant, en réalité été créé simultanément, et que l'Administration a failli en mettant fin à ses services sous ce prétexte. Il soutient en outre que ce n'est pas la première fois que l'Administration substitue une mesure administrative à une mesure disciplinaire, ce qui lui permet de se séparer du requérant sans avoir à respecter aucune des garanties dont il aurait bénéficié dans le cadre d'une procédure disciplinaire, notamment celle du droit de se défendre des accusations portées contre lui.

II. Le Tribunal note que l'affaire se complique du fait que le dossier officiel du requérant est incomplet. La contestation par chacune des parties de la nature de sa nomination préoccupe particulièrement le Tribunal. Le requérant a produit un exemplaire certifié conforme de sa lettre de nomination, dûment revêtue de la signature du Directeur général par intérim et de la sienne propre, aux termes de laquelle le Directeur lui accordait un contrat permanent prenant effet le 1er janvier 1991. Le Tribunal ayant examiné les photocopies des formules de notification administrative communiquées par le défendeur, d'où il ressort que le requérant n'était employé qu'en vertu d'un contrat probatoire prorogé, estime que le défendeur n'a pas dénoncé la preuve *prima facie* présentée par le requérant. Il note en outre que le défendeur, en versant au requérant une indemnité de licenciement

supplémentaire en février 1995, a lui-même reconnu la validité de la lettre de nomination. Au vu de ce qui précède le Tribunal considère, aux fins de la présente procédure, que le requérant était titulaire d'un contrat permanent avec l'Organisation.

III. Le Tribunal conclut que l'Organisation a effectivement pris, sous la forme de mesure administrative, une mesure disciplinaire dissimulée. Le rapport des auditeurs qui ont officié au Bureau de Kinshasa mentionne que le requérant a « commis de graves irrégularités » et s'est « livré à des activités frauduleuses, comme l'a révélé l'audit ». Les auditeurs recommandaient la convocation d'un comité paritaire de discipline et la conversion du poste occupé par le requérant en poste d'administrateur de projet de la catégorie des administrateurs internationaux. L'Administration n'a pas convoqué de comité paritaire de discipline, mais elle a fait savoir au requérant que son poste allait être supprimé et qu'il serait par conséquent mis fin à ses services.

Le Tribunal ayant examiné les pièces disponibles considère qu'autant qu'elles permettent d'en juger le comportement professionnel du requérant était médiocre. Les remarques négatives figurant dans le rapport d'audit concernant l'insuffisance de sa formation, de ses qualifications et de son aptitude à la gestion confortent cette impression défavorable. Encore que la suppression d'un poste local occupé par le requérant pour créer un poste international, qui serait occupé par un fonctionnaire de plus haut niveau, ne puisse – ni ne doive – être considérée comme un procédé légitime pour licencier un fonctionnaire, le Tribunal reconnaît que l'Administration pouvait dans une certaine mesure s'estimer fondée à rechercher une solution simple à une situation problématique.

Quoiqu'il en soit, en admettant même que le Tribunal reconnût qu'il s'agissait d'un cas net de suppression de poste, l'Administration devait, en pareil cas, s'efforcer de bonne foi de placer le fonctionnaire visé dans un autre poste. [Voir jugements No 459, *Moore-Woodroffe* (1989) et No 501, *Lavalle* (1990).]En l'espèce, elle n'en a rien fait. Cela conforte l'impression que la suppression du poste du requérant n'était qu'une manoeuvre visant à se débarrasser d'un fonctionnaire gênant sans passer par les procédures appropriées, qu'il s'agisse de suppression de poste ou de mesures disciplinaires.

IV. Dans son jugement No 610, *Ortega et al* (1993), le Tribunal a statué que l'on ne devait recourir à une mesure administrative de préférence à une mesure disciplinaire, que si la mesure administrative ne portait pas préjudice au fonctionnaire, ni ne nuisait à sa position. En l'espèce, le Tribunal estime que le recours à la mesure administrative a porté préjudice au requérant. Les allégations de mauvaise conduite figurant dans le rapport d'audit justifiaient la prise de mesures disciplinaires, opinion que viennent appuyer les remarques du Directeur adjoint du Département de la gestion des ressources humaines, qui, le 1er juin 1993, a informé le requérant que « les auditeurs l'avaient mis en cause alléguant qu'il aurait commis de graves irrégularités ... et que si l'UNICEF ne s'était pas séparé de lui, il aurait dû prendre à son encontre des mesures disciplinaires eu égard aux activités frauduleuses alléguées ». Le Tribunal rappelle à cet égard ses conclusions dans le jugement No 877, *Abdulhadi* (1998) :

> « eu égard aux conséquences graves des forts "soupçons" exprimés à l'encontre de la requérante, ainsi qu'à la recommandation des vérificateurs, le défendeur n'aurait pas dû licencier la requérante sans instituer d'abord une

procédure disciplinaire. Une telle procédure n'aurait pas seulement été une instance appropriée pour régler les multiples questions soulevées dans le rapport des vérificateurs, elle aurait eu en outre l'avantage d'offrir à la requérante les garanties nécessaires de régularité. »

Le Tribunal juge que le fait que l'Organisation n'a pas entamé de procédure disciplinaire, porte atteinte au droit du requérant à une procédure régulière. Il note que la Commission paritaire de recours a recommandé que lui soit accordée une indemnité de 5 000 dollars des États-Unis, somme qui lui a été versée par le défendeur. Le Tribunal juge que si une ordonnance de réintégration n'est pas justifiée en l'espèce, le requérant a droit à une indemnité supplémentaire.

V. Le Tribunal note que le requérant estime avoir droit à une indemnité de fonctions spéciale pour la période pendant laquelle il a assumé la charge de la Section des finances et de l'administration. Aux termes de l'alinéa b) de l'article 103.11 du Règlement du personnel, un fonctionnaire qui est appelé à assumer toutes les obligations et responsabilités d'un poste manifestement plus élevé que le sien peut, dans des cas exceptionnels, recevoir une indemnité de fonctions spéciale. L'octroi d'une telle indemnité n'est certes pas un droit acquis au fonctionnaire; la disposition en question établit au contraire tout à fait clairement qu'il s'agit d'une décision discrétionnaire de l'Administration. En outre, comme l'a reconnu le Tribunal dans son jugement No 336, *Maqueda Sánchez* (1984), « les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont souvent appelés à exercer des fonctions correspondant à un poste plus élevé que celles pour lesquelles ils ont été recrutés ». Cette demande est, par conséquent, rejetée.

VI. En foi de quoi, le Tribunal :

1. Ordonne au défendeur de verser au requérant une indemnité supplémentaire d'un montant de 5 000 dollars; et

2. Rejette toutes les autres demandes.

(*Signatures*)

Julio BARBOZA
Vice-Président, en qualité de Président

Marsha ECHOLS
Membre

Spyridon FLOGAITIS
Membre

Genève, 26 juillet 2002

Maritza STRUYVENBERG
Secrétaire