

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
30 septembre 2004
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1182

Affaire n° 1275 : NJUKI

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M^{me} Brigitte Stern (Vice-Présidente), assurant la présidence; M. Spyridon Flogaitis; M. Dayendra Sena Wijewardane;

Attendu que, le 23 septembre 1998, Alvin Njuki, ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme fixées par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu qu'à la demande du requérant, le Président du Tribunal a, avec l'accord du défendeur, prorogé au 30 septembre 2002 le délai pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 18 septembre 2002, le requérant, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a de nouveau introduit une requête dont certaines des conclusions se lisent comme suit :

« Section II : Conclusions

...

c) Le Tribunal est respectueusement prié d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur exécutif du [Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) de résilier, sans préavis, l'engagement du requérant] ...

d) Le Tribunal est respectueusement prié d'ordonner le retrait ... de deux déclarations sous serment, de caractère contradictoire, [fournies] en tant qu'éléments de preuve.

...

f) Le Tribunal est respectueusement prié d'ordonner ma réintégration en tant que spécialiste du classement principal, étant donné que mon

comportement professionnel a été considéré comme étant « Très bon » du mois d'octobre 1973 au mois de juillet 1997.

...

g) Le Tribunal est respectueusement prié d' ... ordonner que je sois réintégré à la même classe et au même échelon et que je sois indemnisé pour la période ... où je suis demeuré sans revenu. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 31 mars 2003 le délai pour le dépôt de la réplique du défendeur;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 7 mars 2003;

Attendu que le requérant a présenté des observations écrites le 22 juillet 2003;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré, le 1^{er} octobre 1973, au service du PNUE, à Nairobi, pour une nomination d'une durée déterminée de trois mois, en qualité de commis à l'enregistrement à la classe G-2. L'engagement du requérant a été ultérieurement prolongé à plusieurs reprises et, à compter du 1^{er} mars 1977, le requérant a bénéficié d'une nomination à titre permanent. À l'époque pertinente, qui a donné naissance à la présente requête, le requérant occupait le poste de spécialiste du classement principal à la classe G-5.

Le 4 mars 1997, le requérant a présenté aux services médicaux une demande de remboursement de 24 250 shillings kenyans pour des soins dentaires qu'avait reçus son épouse. Deux écritures différentes figuraient sur la quittance jointe à la demande de remboursement. En conséquence, par une lettre en date du 20 mars 1997, l'infirmière chef du Service médical commun à Nairobi a informé le chef du service de la gestion des ressources humaines que la demande de remboursement médical du requérant « paraissait suspecte ». Elle a relevé que le requérant avait « sollicité, sur une base hebdomadaire, le remboursement de montants excessifs », et qu'il en avait été informé. L'infirmière chef a signalé par ailleurs que le dentiste, censé avoir soigné l'épouse du requérant, avait confirmé qu'il n'en avait rien fait et qu'aucun paiement n'avait été enregistré au nom de l'épouse, même si la quittance émanait de son secrétariat. L'infirmière chef a ajouté qu'apparemment un dentiste et un comptable, employés dudit cabinet, avaient émis la note de frais. Elle a, en définitive, recommandé que le requérant ne soit plus couvert par le Programme d'assurance maladie, en attendant qu'une enquête soit diligentée sur cette affaire.

Le 1^{er} avril 1997, le requérant a été informé des accusations qu'avait avancées l'infirmière chef et, le 4 avril, dans sa réponse, il a admis qu'il avait présenté la demande de remboursement en question, tout en précisant que le dentiste avait bien reçu la somme exigée et qu'il y avait, au dos de la quittance, un décompte des soins administrés. Le requérant, de plus, a contesté qu'il ait présenté des demandes de remboursement de frais médicaux d'un montant excessif, ainsi que l'avait allégué l'infirmière chef.

Le 29 juillet 1997, le requérant a été informé que le Directeur exécutif du PNUE, après avoir examiné son cas, avait ordonné sa suspension sans traitement, à compter du 1^{er} août 1997. Il a été averti également que cette décision ne constituait pas une mesure disciplinaire et qu'un Comité paritaire de discipline spécial serait créé pour examiner son affaire.

Le requérant, par une lettre du 26 janvier 1998 adressée au Coordonnateur du Comité paritaire de discipline spécial, a fait savoir, notamment, que le dentiste qui avait émis la quittance était employé par deux cliniques et que, si son épouse avait reçu des soins dans une des cliniques, c'était l'autre clinique qui avait établi la note de frais.

Le 9 juillet 1998, le Comité paritaire de discipline spécial à Nairobi a déposé son rapport, dont certaines des conclusions et recommandations se lisent comme suit :

« e) *Conclusions du Comité*

L'allégation, qui relève que la demande de remboursement de soins dentaires au mois de mars 1997 est entachée de fraude, est fondée. Le Comité estime également que ... [l']administration était compétente pour traiter de cette affaire, et il est indifférent que les fonds détournés proviennent du Programme d'assurance maladie ou d'une autre source.

f) *Circonstances aggravantes ou circonstances atténuantes susceptibles d'être pertinentes*

[Le requérant] a tenté d'obtenir, de manière frauduleuse, des fonds de l'Organisation des Nations Unies et, sans l'œil attentif de l'infirmière, il y serait probablement parvenu. Le Comité, en conséquence, a examiné sérieusement cette affaire. Le requérant, compte tenu de ses nombreuses années de service au sein de l'Organisation, aurait dû être mieux avisé. Il n'a pas apparemment exprimé de remords, n'a rien admis, et n'a pas sollicité de mesure de clémence. Ainsi il a essayé, de façon délibérée, de s'appropriier indûment des fonds du Programme d'assurance maladie et il a offert aux tiers une image négative de l'Organisation des Nations Unies.

g) *Avis du Comité paritaire de discipline*

Compte tenu des circonstances, le Comité recommande que le Secrétaire général prenne la sanction suivante :

“Que le [requérant] soit licencié sans préavis conformément à la disposition 110.3 a) vii)”. »

Au rapport du Comité paritaire de discipline spécial était jointe une annexe, intitulée « Documents soumis au Comité ». Dans la liste des documents que contient cette annexe, il n'est pas fait état du mémorandum en date du 26 janvier 1998 du requérant.

Le 3 août 1998, le chef du service de la gestion des ressources humaines a informé le requérant que le Directeur exécutif du PNUE s'était rangé à l'avis du Comité paritaire de discipline spécial et avait décidé de mettre fin, sans préavis, à ses fonctions, à compter du 27 juillet 1998.

Le 18 septembre 2002, le requérant a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le requérant est une victime innocente, qui a cru sincèrement que la demande de remboursement qu'il avait présentée était légitime. C'est l'épouse du

requérant qui a pris contact avec le dentiste pour obtenir la quittance de soins. Il n'est pas contesté qu'elle ait eu effectivement besoin d'un traitement dentaire.

2. Le Comité paritaire de discipline spécial n'a pas examiné les éléments de la défense du requérant ni les explications qu'il a fournies. Le seul moyen du requérant qu'a pris en considération le Comité avait trait à la question de savoir si l'affaire relevait de sa compétence ou bien du Programme d'assurance maladie.

3. L'infirmière chef et le Comité paritaire de discipline spécial ont manqué d'objectivité à l'égard du requérant et ses droits ont été méconnus. Les conclusions auxquelles est parvenu le Comité reposaient sur des allégations, et non pas sur des faits tangibles.

4. La décision de suspendre, sans traitement, le requérant, en attendant que soit diligentée une enquête, a constitué un excès de pouvoir, car elle n'a pas été approuvée par le Directeur exécutif du PNUE avant l'envoi d'un mémorandum à ce sujet au requérant. Ladite suspension a dépassé le délai de trois mois, méconnaissant ainsi la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel.

5. L'administration aurait dû faire preuve de davantage d'indulgence vis-à-vis du requérant, compte tenu de ses états de service, de leur durée, et des éloges qu'ils appelaient.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La conduite frauduleuse du requérant – et non pas quelque autre facteur non pertinent – est le seul motif de sa cessation de service.

2. La suspension du requérant était conforme aux garanties d'une procédure régulière.

Le Tribunal, ayant délibéré du 30 juin au 23 juillet 2004, rend le jugement suivant :

I. Le requérant est entré, le 1^{er} octobre 1973, au service du PNUE avec un engagement de durée déterminée. À compter du mois de mars 1977, il a bénéficié d'un engagement à titre permanent en qualité de commis au courrier à la classe G-4 et, lors de son licenciement, en août 1997, il occupait le poste de spécialiste du classement principal à la classe G-5.

Le 4 mars 1997, le requérant a présenté aux services médicaux une demande de remboursement de soins dentaires qu'avait reçus son épouse. Les services médicaux, après avoir pris contact avec la clinique dont le nom était apposé sur la quittance, ont été informés que l'épouse du requérant n'avait jamais été soignée dans cet établissement. En avril, le requérant a été accusé d'avoir soumis, pour les soins dentaires de son épouse, une demande de remboursement qui reposait sur un faux certificat. Par la suite, le requérant a été informé que, ses explications n'ayant pas été jugées satisfaisantes, le Directeur exécutif du PNUE avait décidé de soumettre son cas à un Comité paritaire de discipline spécial et que, à compter du 1^{er} août 1997, il ferait l'objet, conformément à la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel, d'une mesure de suspension sans traitement.

Le Comité paritaire de discipline spécial, après examen du cas, a recommandé que le requérant soit licencié sans préavis, conformément à la disposition 110.3 a) vii) du Règlement du personnel. Le 3 août 1998, le requérant a été avisé que le

Directeur exécutif du PNUE avait accepté cette recommandation et que sa cessation de service avait pris effet le 27 juillet 1998.

C'est contre cette décision que le requérant a introduit un recours, au motif que son droit aux garanties d'une procédure régulière a été méconnu, viciant ainsi la procédure disciplinaire et la décision qui a suivi de mettre fin à ses fonctions. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur exécutif, ainsi que sa réintégration dans ses fonctions.

II. Le Tribunal estime que les accusations portées contre le requérant sont sérieuses et que l'administration du PNUE a agi, comme il convenait, en diligentant une enquête et en soumettant l'affaire du requérant à un Comité paritaire de discipline spécial.

Cependant, le Tribunal considère que la procédure disciplinaire a été entachée par de sérieuses irrégularités qui, de fait, ont méconnu le droit du requérant à une procédure régulière, ainsi qu'il est expliqué ci après.

Des documents soumis au Tribunal, il ressort que le requérant a eu connaissance des charges avancées contre lui, a pu présenter des observations sur celles-ci, avant que son affaire ne soit renvoyée à un Comité paritaire de discipline spécial. Le 26 janvier 1998, le requérant a adressé au Coordonnateur du Comité un mémorandum qui donnait, des événements à l'origine de l'instance disciplinaire engagée contre lui, une nouvelle explication. Dans ce mémorandum, le requérant a fait valoir que la quittance, jugée frauduleuse par le défendeur, avait été émise par un docteur qui exerçait ses fonctions dans deux cliniques. Ce praticien avait traité l'épouse du requérant dans la clinique A mais, par erreur, c'est sur une quittance de la clinique B qu'il avait établi la note de soins. C'est, pour cette raison, que la clinique B avait déclaré ne pas connaître l'épouse du requérant. Cependant, le Comité paritaire de discipline spécial ne disposait pas, apparemment, de cette explication, lorsqu'il a examiné l'affaire et a adressé sa recommandation au Directeur exécutif. Un tel état de choses apparaît clairement à la lecture du rapport du Comité, auquel est jointe une annexe intitulée « Documents soumis au Comité – le Programme d'assurance maladie [du requérant] ». Ne fait pas partie, de la liste des documents, le mémorandum susmentionné du requérant, en date du 26 janvier 1998 et c'est cet élément qui a conduit le Tribunal à tirer la conclusion que cet important document n'a été ni examiné par le Comité ni pris en considération.

Le Tribunal a constamment confirmé l'importance qu'il y a de veiller à ce que soient garantis les droits des requérants à une procédure régulière, tout en reconnaissant que le défendeur dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire. Le Tribunal rappelle le jugement n° 1143, *Said* (2003), où il a déclaré que :

« ...

II. La jurisprudence constante du Tribunal reconnaît que le Secrétaire général (ainsi que, par délégation, les administrateurs des organes subsidiaires ...) dispose d'une grande marge d'appréciation dans l'adoption de décisions d'ordre disciplinaire. (Voir les jugements n° 300, *Sheye* (1982) et n° 987, *Edongo* (2000).) Cette marge d'appréciation s'étend à la qualification des comportements allégués, ainsi qu'au choix de la sanction appropriée.

III. Les pouvoirs du Secrétaire général en la matière ne sont cependant pas sans limite. Le Tribunal a constamment reconnu qu'il est compétent pour contrôler l'exercice par le Secrétaire général de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire en matière disciplinaire. Pour cela, le Tribunal suit une démarche qu'il a réaffirmée à plusieurs reprises et examine i) si les faits sur lesquels se fondaient les mesures disciplinaires ont été établis; ii) si ces faits constituent en droit une faute ou une faute grave; iii) s'il y a eu une irrégularité de fond; iv) s'il y a eu une irrégularité de procédure; v) s'il y a eu motivation illicite ou abus du pouvoir discrétionnaire; vi) si la sanction est légale; vii) si la sanction imposée était disproportionnée à l'infraction; enfin viii) si le Secrétaire général a fait preuve d'arbitraire dans l'exercice de ses pouvoirs. (Voir les jugements n° 898, *Ugla* (1998) et n° 941, *Kiwanuka* (1999).) » (Cette liste ne prétend pas être exhaustive.)

Au cas particulier, le Tribunal considère qu'en n'examinant pas l'explication fournie par le requérant, le Comité paritaire de discipline spécial a commis une violation grave des garanties d'une procédure régulière, tant sur le plan procédural que sur le plan du fond, viciant ainsi la procédure engagée en matière disciplinaire. Le Tribunal juge que cette situation est lourde de conséquences, si l'on considère que le requérant était titulaire d'un engagement à titre permanent et qu'il a été licencié sur la base d'une accusation de fraude. Le Tribunal est d'avis que le Comité aurait dû tenir compte de l'explication contenue dans le mémorandum du requérant et diligenter une enquête à ce sujet, quel qu'ait pu être le résultat final de cette enquête.

III. Le Tribunal examinera maintenant le grief avancé par le requérant, aux termes duquel la mesure de suspension sans traitement a dépassé le délai réglementaire de trois mois qu'énonce la disposition 110.2 a). Le Tribunal relève que, tout au long de la procédure disciplinaire, c'est-à-dire du 1^{er} août 1997 au 27 juillet 1998, le requérant a été suspendu sans traitement.

La disposition 110.2 a) du Règlement du personnel prévoit que :

« Si une faute est reprochée à un fonctionnaire, le Secrétaire général peut ordonner la suspension de l'intéressé pendant l'enquête et en attendant la fin de l'instance disciplinaire, pour une période qui ne doit pas en règle générale dépasser trois mois. Le fonctionnaire continue de percevoir son traitement, sauf circonstances exceptionnelles appelant une décision contraire du Secrétaire général... »

De l'avis du Tribunal, si cette période de trois mois a été retenue par le Statut et le Règlement du personnel, c'est parce qu'elle a été jugée suffisante pour diligenter et mener à son terme une enquête au sujet d'allégations suffisamment graves pour justifier une mesure de suspension. De plus, il a été prévu que, pendant la durée de la suspension, le fonctionnaire continue, en règle générale, de percevoir son traitement.

Au cas particulier, cependant, le requérant a été suspendu, sans traitement, pour une période qui a de loin dépassé ce que prévoit la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel. Le défendeur n'a pas expliqué pourquoi une période d'une durée aussi longue s'imposait. Le Tribunal est convaincu que le délai de trois mois, visé par la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel, ne peut être prolongé arbitrairement, ou sans raison valable, et tout particulièrement dans le cas où un

fonctionnaire est suspendu sans traitement. En outre, les motifs que peut avoir l'administration d'aller au-delà d'un délai fixé doivent être examinés et vérifiés par le Tribunal.

Le Tribunal conclut que, dans les circonstances présentes, compte tenu du fond de l'affaire, il n'était pas raisonnablement nécessaire de disposer de plus de trois mois pour mener une enquête à son terme, et qu'aucune explication satisfaisante n'a été fournie sur les raisons qui ont conduit à suspendre sans traitement le requérant pour une durée aussi longue. Les fonctionnaires accusés de faute sont présumés innocents, tant que l'instance disciplinaire n'est pas terminée et, à moins que lesdits fonctionnaires ne tentent de faire obstacle au cours de la justice, ils n'ont pas à faire les frais de l'incapacité où se trouve l'administration de conclure, en l'espace de trois mois, une instance disciplinaire.

IV. Eu égard à ce qui précède, le Tribunal :

1. Ordonne l'annulation de la décision du Directeur exécutif de mettre fin, sans préavis, conformément à la disposition 110.3 a) vii) du Règlement du personnel, à l'engagement du requérant;

2. Fixe à deux années de traitement de base net, au taux en vigueur à la date du présent jugement, l'indemnité qui doit être versée au requérant, si le Secrétaire général, dans les 30 jours de la notification du jugement, décide qu'il n'y a pas lieu, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, de procéder à la réintégration du requérant;

3. Ordonne au défendeur de verser au requérant, à titre de réparation, une somme équivalant à l'ensemble des émoluments et indemnités auxquels il aurait eu droit, pendant toute la durée de sa suspension sans traitement, à l'exception de la période de trois mois que vise la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel; et

4. Rejette toutes les autres demandes.

(Signatures)

Brigitte Stern
Vice-Présidente, assurant la présidence

Spyridon Flogaitis
Membre

Dayendra Sena Wijewardane
Membre

Genève, le 23 juillet 2004

Maritza Struyvenberg
Secrétaire