

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
6 février 2008
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1357

Affaire n° 1434

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Président; M^{me} Jacqueline R. Scott, Vice Présidente; Sir Bob Hepple;

Attendu que, le 7 juillet 2005, un ancien fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé le « HCR »), a déposé une requête introductive d'instance qui ne répondait pas à toutes les conditions de forme visées par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que, le 1^{er} septembre 2005, le requérant, après avoir procédé aux corrections nécessaires, a de nouveau déposé une requête contenant des conclusions qui se lisaient comme suit :

« Section II : CONCLUSIONS

- a. Annulation de la décision du HCR et du [Comité paritaire de discipline].
- b. Réintégration ...
- c. Versement du traitement et des indemnités pour l'intégralité de la période de suspension sans traitement. Cette période représente 43 mois ...
- d. Indemnité tenant lieu de préavis.
- e. Toutes les prestations dues au requérant à la cessation de service, compte tenu du fait qu'il a été employé pendant plus de 10 ans ...
- f. Des excuses écrites ... pour les mauvais traitements et la torture dont le requérant a été victime de la part du [Bureau des services de contrôle interne (BSCI)].
- g. Octroi d'une indemnité du chef de ces mauvais traitements et de cette torture.

- h. Octroi d'une indemnité du chef de la perte, des difficultés, des souffrances, de la gêne et de l'embarras que le requérant a subis depuis sa suspension en mai 2001.
- i. Toute autre mesure ... que le Tribunal administratif pourra juger appropriée.»

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour la réplique du défendeur jusqu'au 6 mars 2006 et à nouveau jusqu'au 6 avril 2006;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 27 mars 2006;

Attendu que l'exposé des faits, y compris les antécédents professionnels du requérant, figurant dans le rapport du Comité paritaire de discipline se lit en partie comme suit :

« Antécédents professionnels

... [Le requérant] est entré au service du Bureau régional du HCR ... à Mombasa (Kenya) le 1^{er} mai 1992 en qualité de planton/commis/chauffeur de classe GL3 en vertu d'un engagement spécial pour un projet venant à expiration en mars 1993. Le 1^{er} avril 1994, [le requérant] a travaillé comme chauffeur en vertu d'un engagement pour une période de courte durée [quatre mois], également à Mombasa ... Le 2 janvier 1995, [le requérant] s'est vu accorder un engagement pour une période de courte durée en qualité de commis, également à la classe GL3. Le 1^{er} juillet 1995, son engagement a été converti en engagement de durée déterminée relevant de la série 100 du Règlement du personnel. Le 1^{er} juillet 1996, il a été nommé standardiste/réceptionniste à la classe GL3 à Nairobi (Kenya). Il a ensuite été muté de ce poste à la Section des transports. Son engagement a par la suite été prolongé pour deux périodes successives de deux ans. Le 1^{er} janvier 2000, son engagement a été converti en engagement de durée indéterminée. [Le requérant] a cessé son service le 27 septembre 2004.

Contexte

... À la fin de 1999 ont commencé d'apparaître des allégations de corruption au Bureau auxiliaire du HCR à Nairobi (Kenya). À la suite d'une demande du HCR, [le BSCI] et la police kényane ont mené une investigation sur ces allégations.

... Du 7 mars au 6 juin 2001, [le requérant] a été mis en congé spécial à plein traitement en attendant l'issue de l'investigation menée au sujet de l'affaire. [Le requérant] a été suspendu sans traitement du 7 juin à sa cessation de service, ... le 27 septembre 2004.

... Le 19 avril 2001, [le requérant] a été arrêté par la police kényane et inculpé, conformément à la législation kényane, de malversations, de fraude et de menaces de mort ainsi que de subornation de témoins. Il a plaidé non coupable du chef de toutes ces inculpations. ...

... Le 26 mars 2002, le HCR a sollicité l'avis du Bureau des affaires juridiques sur le point de savoir si le HCR pouvait entamer une instance disciplinaire et inculper les fonctionnaires du HCR impliqués dans le scandale de corruption à Nairobi ...

... Par mémorandum en date du 14 mai 2002, le Bureau des affaires juridiques a conseillé au HCR de suspendre les instances disciplinaires ouvertes contre les fonctionnaires en question afin de garantir la sécurité des témoins et l'aboutissement des poursuites entamées au Kenya. Le Bureau des affaires juridiques suggérait qu'il pourrait être envisagé ultérieurement de poursuivre les instances disciplinaires si le procès au Kenya prenait trop de temps.

... Le 13 février 2003, [la Haute Cour du Kenya] a demandé ... que certains documents soient communiqués au conseil chargé de la défense [du requérant].

...

... En avril 2003, le Bureau de l'Inspecteur général du HCR a ouvert une investigation préliminaire au sujet de l'affaire. Le 18 juillet ..., le Bureau de l'Inspecteur général a publié un rapport préliminaire concernant l'investigation menée au sujet de l'affaire [du requérant], dans laquelle il était dit qu'il ressortait du dossier qu'il avait commis une faute grave.

... Le 14 août 2003, le Chef de la Section des affaires juridiques du HCR a ... sollicité l'avis du Bureau des affaires juridiques sur le point de savoir si le HCR pouvait désormais poursuivre les instances disciplinaires en question.

... Par mémorandum daté du 14 novembre 2003, le Bureau des affaires juridiques a répondu que le HCR pouvait poursuivre les instances.

... Par lettre datée du 22 décembre 2003, le HCR a inculpé [le requérant] de faute.

...

... ... Le 6 septembre 2004, [le requérant a été informé] que le Secrétaire général avait décidé de le renvoyer sans préavis pour faute grave conformément au deuxième paragraphe de l'article 10.2 du Statut du personnel. ... »

Le 22 octobre 2004, le requérant a formé un recours devant le Comité paritaire de discipline de New York. Le Comité a adopté son rapport le 5 mai 2005. Ses constatations, sa conclusion et sa recommandation se lisaient en partie comme suit :

« *Considérations*

...

46. En ce qui concerne la suspension [du requérant], il y a lieu de rappeler que l'intéressé a été suspendu à plein traitement du 7 mars au 6 juin 2001. Il n'a attaqué ni cette suspension, ni sa durée (trois mois). Il a néanmoins attaqué la décision de le suspendre sans traitement du 7 juin 2001 à sa cessation de service, le 27 septembre 2004, soit une période de 39 mois et demi. Le Comité convient qu'étant donné les circonstances exceptionnelles de l'affaire, le requérant devait être suspendu sans traitement, mais il n'en éprouve pas moins des réserves au sujet de la durée inhabituelle de la suspension dans son ensemble (42 mois). Le Comité admet que le conseil donné par le Bureau des affaires juridiques tendant à ce que les instances disciplinaires entamées soient suspendues étaient fondées sur les meilleures informations alors disponibles, y compris celles provenant des autorités kényanes elles-mêmes. Le Comité aurait néanmoins préféré que l'Organisation règle cette affaire plus rapidement.

...

49. En ce qui concerne les faits sur lesquels s'est fondé le Secrétaire général pour prendre sa décision, le Comité considère que les nombreuses déclarations faites par les témoins indépendamment les uns des autres, les preuves découvertes par le Bureau de l'Inspecteur général quant aux irrégularités contenues dans les dossiers et les contradictions qui caractérisent les réponses données par le requérant à certaines des allégations permettent de conclure à une présomption de faute. Le Comité, tout en ayant pris note de l'affirmation du requérant qu'il n'avait rien fait de mal et que toute l'affaire était une conspiration montée contre lui, n'a pas été convaincu par les éléments de preuve que lui a présentés le requérant et est troublé par le fait que celui-ci, tout en faisant valoir que les preuves produites à l'appui de certaines des accusations portées à son encontre étaient insuffisantes, n'a pas pu répondre à toutes les accusations. En particulier, en dépit des preuves volumineuses figurant dans le rapport préliminaire sur l'investigation ... menée par le Bureau de l'Inspecteur général, le requérant a nié toutes les allégations formulées à son encontre, affirmant ne pas connaître les témoins et n'avoir eu que des contacts limités avec les réfugiés. Le Comité n'a pas été persuadé par ses arguments, le requérant n'ayant pas produit de preuves suffisantes pour étayer ses affirmations.

50. Le Comité n'a trouvé aucun élément qui établirait que des irrégularités de fond aient été commises. S'agissant des autres irrégularités, le Comité a examiné très soigneusement l'affirmation du requérant selon laquelle il avait été torturé et agressé par des personnes prétendant représenter [l'Organisation des Nations Unies]. Il s'agit là d'une accusation grave et le Comité y a longuement réfléchi. ... Dans l'ensemble, [toutefois] le Comité considère qu'il n'a pas été apporté de preuves suffisantes pour étayer l'affirmation du requérant selon laquelle il avait été agressé.

...

53. S'agissant de la question de savoir si le renvoi sans préavis a constitué une mesure irrégulière et disproportionnée, le Comité considère que le Secrétaire général peut effectivement, dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires, renvoyer des fonctionnaires sans préavis en cas de faute. De plus, étant donné la gravité des accusations portées contre le requérant et de la faute commise, le Comité considère que le renvoi sans préavis n'a pas été une mesure disproportionnée.

54. Enfin, le Comité n'a trouvé aucune preuve d'arbitraire.

Conclusion

55. En résumé, le Comité a dûment pesé les preuves produites aussi bien par le requérant que par le HCR. À son avis, la décision du Secrétaire général de renvoyer le requérant sans préavis pour le motif qu'il avait commis une faute au sens de la disposition 110.1 du Règlement du personnel a été correcte. En outre, la conclusion du Comité est que le requérant n'a pas donné d'explication crédible qui réfuterait les preuves à charge ou la conclusion à laquelle est parvenue le Secrétaire général. Il convient que la décision du Secrétaire général a été fondée sur des faits et a été proportionnée compte tenu de la gravité des accusations portées contre le requérant.

53. Simultanément, le Comité relève que la durée de la suspension sans traitement a dépassé celle qui est prévue par la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel. Il est sensible à la position du requérant concernant cette question et aurait préféré que l'Organisation règle cette affaire plus rapidement mais, comme plusieurs organismes des Nations Unies (BSCI, HCR, Bureau des affaires juridiques) ainsi que les autorités kényanes étaient impliqués et étant donné la gravité de la faute et la nécessité d'écarter le requérant du bâtiment de façon qu'il ne constitue pas une menace pour les fonctionnaires du HCR ou les réfugiés, le Comité a estimé que la décision de suspendre le requérant sans traitement a été justifiée, le Secrétaire général étant fondé à prendre une telle décision eu égard aux circonstances exceptionnelles de l'affaire.

Recommandation

54. Le Comité recommande que la décision initiale du Secrétaire général soit maintenue. »

Le 18 mai 2005, le Directeur chargé du Département de la gestion a communiqué copie du rapport du Comité paritaire de discipline au requérant et a informé celui-ci que le Secrétaire général souscrivait aux constatations et aux conclusions du Comité et avait décidé d'accepter sa recommandation unanime de ne donner aucune autre suite à son recours.

Le 1^{er} septembre 2005, le requérant a déposé la requête introductive d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Les preuves présentées contre lui sont viciées et ne sont pas véridiques.
2. Ses droits à une procédure régulière ont été violés en raison des mauvais traitements et du parti pris dont il a fait l'objet.
3. Sa suspension sans traitement a été irrégulière et de durée excessive.
4. Le défendeur a méconnu son acquittement par le tribunal kényan.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La décision de renvoyer le requérant sans préavis a été prise valablement par le Secrétaire général dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires.
2. Les droits du requérant à une procédure régulière n'ont pas été violés.
3. C'est à bon droit que l'instance disciplinaire ouverte contre le requérant a été poursuivie avant qu'il ait été statué sur toutes les accusations pénales portées contre lui devant le tribunal kényan.
4. Le Secrétaire général n'était pas lié par le verdict rendu au sujet des accusations pénales portées contre le requérant devant les tribunaux kényans.
5. L'enquête menée au sujet des allégations formulées contre le requérant n'a pas répondu à des motivations irrégulières et n'a pas été entachée de parti pris ou d'autres facteurs dépourvus de pertinence.

Le Tribunal, ayant délibéré du 30 octobre au 21 novembre 2007, rend le jugement suivant :

I. Le requérant est entré au service du HCR le 1^{er} mai 1992 en qualité de planton/commis/chauffeur, à la classe GL3, au Bureau régional du HCR à Mombasa (Kenya). Après avoir été titulaire de divers engagements, son engagement a, le 1^{er} juillet 1995, été converti en engagement relevant de la série 100 du Règlement du personnel. Au moment des événements qui ont donné lieu à sa requête, le requérant était affecté à la Section des transports du Bureau auxiliaire du HCR à Nairobi.

À la fin de 1999 sont apparues des allégations de corruption au Bureau auxiliaire de Nairobi. À la demande du HCR, le Bureau des services de contrôle interne et la police kényane ont ouvert une enquête. Le nom du requérant a été mentionné dans le contexte d'allégations de malversations et d'extorsions de fonds puis de menaces, notamment de mort, dirigées contre des fonctionnaires et des témoins potentiels.

Le 7 mars 2001, le requérant a été mis en congé spécial à plein traitement en attendant l'issue de l'enquête et la suspension à plein traitement a été prolongée jusqu'au 6 juin. Le 19 avril, le requérant a été arrêté par la police kényane et accusé d'une série d'infractions. Il a ensuite été suspendu sans traitement, cette suspension durant jusqu'à sa cessation de service, le 27 septembre 2004.

Le 14 mai 2002, le Bureau des affaires juridiques a conseillé au HCR de suspendre l'instance disciplinaire ouverte contre le requérant en attendant l'issue de l'action pénale, notamment de crainte que la sécurité des témoins se trouve compromise si leur identité était divulguée au requérant. Le 13 février 2003, toutefois, la Haute Cour du Kenya a ordonné que les informations demandées par l'avocat chargé de la défense du requérant, et notamment l'identité des témoins, soient communiquées au conseil du requérant, ces craintes devenant alors sans objet. Ces informations ayant été divulguées au requérant par l'entremise de son conseil, le HCR a mis en route la procédure d'investigation. En avril, le Bureau de l'Inspecteur général a ouvert une enquête préliminaire. Dans son rapport du 18 juillet, le Bureau de l'Inspecteur général a fait savoir qu'il ressortait du dossier que le requérant avait commis une faute grave.

En réponse à une question posée par le HCR le 14 août 2003 sur le point de savoir s'il pouvait poursuivre l'instance disciplinaire, le Bureau des affaires juridiques a, le 14 novembre, répondu par l'affirmative. Le 22 décembre, le HCR a inculpé le requérant de faute. Le requérant a commenté ces accusations mais, le 6 septembre 2004, a été informé que le Secrétaire général avait décidé de le renvoyer sans préavis pour faute grave conformément à l'article 10.2 du Statut du personnel. Le 22 octobre, le requérant a fait appel de cette décision devant le Comité paritaire de discipline. Dans son rapport du 5 mai 2005, le Comité paritaire de discipline a confirmé la décision du Secrétaire général, considérant qu'elle était « fondée sur des faits et était proportionnée eu égard à la gravité des accusations portées contre le requérant » et concluant que « le requérant n'a pas donné d'explication crédible qui réfuterait les preuves à charge ou la conclusion à laquelle est parvenue le Secrétaire général ». Le Comité a exprimé des réserves au sujet de la durée de la suspension sans traitement, relevant qu'il était « sensible à la position du requérant concernant cette question et aurait préféré que l'Organisation règle cette affaire plus rapidement » mais a conclu que la suspension était justifiée par des « circonstances exceptionnelles », « comme plusieurs organismes des Nations Unies (BSCI, HCR, Bureau des affaires juridiques) ainsi que les autorités kényanes étaient impliqués et étant donné la gravité de la faute et la nécessité d'écarter le requérant

du bâtiment de façon qu'il ne constitue pas une menace pour les fonctionnaires du HCR ou les réfugiés ». Le Comité a donc recommandé que la décision de renvoyer le requérant sans préavis soit maintenue. Le 18 mai, le requérant a été informé que le Secrétaire général souscrivait aux conclusions et à la recommandation du Comité paritaire de discipline. Le 1^{er} septembre, il a déposé la requête introductive d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

II. Le requérant en appelle de la décision du Secrétaire général de le renvoyer sans préavis. Il soutient que le renvoi sans préavis n'était pas justifié par les faits, a répondu à des motivations irrégulières, a été entaché de vices de procédure et a été décidé au mépris de ses droits à une procédure régulière. Il fait également appel de la décision du Secrétaire général de le suspendre sans traitement pendant plus de trois ans.

III. Le Tribunal fera tout d'abord porter son attention sur la question du renvoi sans préavis, qui est une sanction disciplinaire. Dans sa jurisprudence uniforme concernant la question des mesures disciplinaires, le Tribunal a toujours « reconnu au Secrétaire général le pouvoir de prendre les décisions en matière disciplinaire et ... il ne s'est déclaré compétent pour connaître de telles décisions que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque le fonctionnaire concerné n'avait pas bénéficié au préalable des garanties d'une procédure régulière ». (Voir les jugements n° 210, *Reid* (1976), par. III; et n° 300, *Sheye* (1982), par. IX.) Dans les affaires disciplinaires, le Tribunal évalue en général :

- i) Si les faits sur lesquels se fondaient les mesures disciplinaires ont été établis;
- ii) Si les faits établis constituent en droit une faute ou une faute grave;
- iii) S'il y a eu une irrégularité de fond ou de procédure;
- iv) S'il y a eu motivation illicite ou intention abusive;
- v) Si la sanction est légale; et
- vi) Si la sanction imposée était disproportionnée à l'infraction. [Voir les jugements n° 890, *Augustine* (1998); et n° 941, *Kiwanuka* (1999).]

IV. En l'espèce, le Comité paritaire de discipline a tenu une audience sur la question le 20 avril 2005 à laquelle a assisté le conseil du requérant et ont participé par vidéoconférence le requérant, le représentant du Secrétaire général et un juriste du HCR. Le Comité a examiné très longuement les aspects compliqués de cette affaire et est parvenu à la conclusion que l'Organisation avait établi une présomption de faute grave à l'encontre du requérant et que celui-ci n'avait pas apporté de preuves de nature à réfuter les accusations de l'Organisation. En particulier, le Comité est parvenu à la conclusion suivante :

« en ce qui concerne les faits sur lesquels s'est fondé le Secrétaire général pour prendre sa décision, le Comité considère que les nombreuses déclarations faites par les témoins indépendamment les uns des autres, les preuves découvertes par le Bureau de l'Inspecteur général quant aux irrégularités contenues dans les dossiers et les contradictions qui caractérisent les réponses données par le requérant à certaines des allégations permettent de conclure à une présomption de faute. Le Comité, tout en ayant pris note de l'affirmation du requérant qu'il n'avait rien fait de mal et que toute l'affaire était une conspiration montée contre lui, n'a pas été convaincu par les éléments de

preuve que lui a présentés le requérant et est troublé par le fait que celui-ci, tout en faisant valoir que les preuves produites à l'appui de certaines des accusations portées à son encontre étaient insuffisantes, n'a pas pu répondre à toutes les accusations. En particulier, en dépit des preuves volumineuses figurant dans le rapport préliminaire sur l'investigation ... menée par le Bureau de l'Inspecteur général, le requérant a nié toutes les allégations formulées à son encontre, affirmant ne pas connaître les témoins et n'avoir eu que des contacts limités avec les réfugiés. Le Comité n'a pas été persuadé par ses arguments, le requérant n'ayant pas produit de preuves suffisantes pour étayer ses affirmations. »

Le Comité paritaire de discipline n'a constaté aucune irrégularité de fond et, en particulier, a considéré que l'accusation du requérant selon laquelle il avait été torturé par le BSCI était dénuée de fondement. Il a relevé qu'aucune allégation n'avait été portée à la connaissance du HCR au moment où ces tortures auraient eu lieu. Le Comité a relevé également, entre autres,

« que [le Chef du Service des ressources humaines du HCR] n'aurait pas pu être le destinataire de la lettre écrite par [le requérant] en 2002 étant donné qu'il n'avait pas encore pris ses fonctions à l'époque, que [le requérant] n'avait alors fait aucune déclaration à la police kényane, que la déclaration signée faite par [le requérant] aux enquêteurs du Bureau de l'Inspecteur général en 2003 ne mentionnait aucunement cette agression et que le certificat médical concernant les blessures [du requérant] était douteux ».

Le Comité paritaire de discipline est parvenu à la conclusion que le requérant n'avait pas établi que la décision de le renvoyer sans préavis avait été motivée par des considérations irrégulières ou l'arbitraire ou avait constitué un abus de pouvoir. Enfin, il a conclu que la sanction imposée par le Secrétaire général n'avait pas été irrégulière ou disproportionnée étant donné la gravité de la conduite du requérant.

Le Tribunal n'a trouvé aucun élément qui l'amènerait à contester les constatations du Comité paritaire de discipline. Il a été impressionné par le soin avec lequel le Comité a examiné en profondeur les faits et les questions de droit qui se posaient, et il souscrit à ses conclusions. Le Tribunal juge par conséquent que le renvoi sans préavis du requérant a été à la fois approprié et proportionné à sa conduite.

V. Le Tribunal abordera maintenant la question de la suspension sans traitement du requérant en attendant l'issue de l'instance disciplinaire.

La suspension pendant l'enquête et l'instance disciplinaire est évoquée dans les termes suivants à la disposition 110.2 du Règlement du personnel :

« a) 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. La suspension est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire.

b) Le fonctionnaire suspendu en vertu de l'alinéa a) est informé par écrit du motif de la suspension et de sa durée probable.

c) Si la suspension prononcée en vertu de l'alinéa a) est une suspension sans traitement et si la faute reprochée n'est pas ensuite établie, tout traitement retenu est restitué. »

L'instruction administrative ST/AI/371, en date du 2 août 1991 et intitulée « Mesures et procédures disciplinaires révisées », stipule en outre qu'« en règle générale, une suspension peut être envisagée si la conduite en question peut constituer un danger pour d'autres fonctionnaires ou pour l'Organisation ou s'il existe un risque que des éléments de preuve soient détruits ou dissimulés et qu'une mutation n'est pas possible ».

VI. Dans son jugement n° 1182, *Njuki* (2004), le Tribunal a déclaré ce qui suit :

« 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. »

Cependant, le Tribunal a reconnu la validité de la décision prise par l'Administration de suspendre un fonctionnaire sans traitement dans des circonstances exceptionnelles, tout en relevant que « la décision de suspendre un fonctionnaire sans traitement est une mesure sévère ». [Voir le jugement n° 994, *Okuome* (2001).] Dans l'affaire *Kiwanuka* (ibid.), Le Tribunal a déclaré ce qui suit :

« Le Tribunal est d'avis que, conformément au Règlement du personnel et aux principes fondamentaux de l'équité, un fonctionnaire accusé devrait être rémunéré sauf preuve de circonstances exceptionnelles. Le pouvoir discrétionnaire qu'a le défendeur de suspendre un fonctionnaire sans traitement dans des circonstances exceptionnelles n'est pas absolu et doit être exercé dans le cadre des garanties d'une procédure régulière et des dispositions pertinentes du Statut et du Règlement [Jugement n° 388, *Moser* (1987)]. »

Le Tribunal a également reconnu le pouvoir discrétionnaire de l'Administration de dépasser la période de trois mois prévue par la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel, signalant que « bien qu'aux termes de la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel la suspension ne doive pas "en règle générale" dépasser trois mois, il va de soi que la suspension peut être plus longue si la nature de l'enquête l'exige. » [Voir le jugement n° 615, *Leo* (1993).] Toutefois, le Tribunal « a souligné qu'il était important que le défendeur donne un motif lorsqu'il prolonge la suspension au-delà de trois mois. [Cf. jugement n° 4, *Howrani* (1951)] ». [Voir le jugement n° 987, *Edongo* (2000).]

Dans l'affaire *Edongo* (ibid.), la Tribunal a statué sur l'argument du requérant selon lequel les décisions du défendeur de le suspendre pendant une période totale de cinq mois, avec traitement, « étaient irrégulières du point de vue de la procédure parce que le défendeur n'avait pas établi l'existence des conditions requises pour ordonner la suspension en vertu de la disposition 110.2 du Règlement du personnel et de l'instruction administrative ST/AI/371 ». Le Tribunal a rejeté l'affirmation du requérant « que l'Administration ne lui a pas expliqué ni fait connaître les motifs de [la prolongation de la suspension] », faisant observer ce qui suit :

« Il ressort du dossier que le requérant a été informé que la prolongation de sa suspension était nécessaire non seulement parce que des éléments de preuve risquaient d'être détruits ou dissimulés si le requérant était à son lieu de travail mais encore parce qu'il fallait plus de temps pour achever l'enquête. »

Dans l'affaire *Edongo*, le Tribunal est parvenu à la conclusion que :

« le défendeur n'a pas pris trop de temps pour effectuer l'enquête, qui exigeait qu'il sollicite et obtienne des parties intéressées les réponses nécessaires et qu'il les étudie. Il est clair que la suspension du requérant pendant cinq mois n'était pas excessive ni irrégulière et qu'étant donné les circonstances elle était justifiée. »

De même, dans son jugement n° 1175, *Ikegame* (2004), le Tribunal n'a pas été d'accord avec la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle la suspension à plein traitement de la requérante, d'une durée de 13 mois, avait été injustifiée, relevant :

« ... qu'au moment où la suspension est intervenue, la requérante avait déjà admis avoir falsifié [un] chèque. ... C'était là un motif suffisant pour que le défendeur ne reste pas indifférent à l'entrée en fonctions de la requérante au poste D-1 auquel elle avait été récemment promue, sachant qu'elle occuperait alors un poste de direction et de responsabilité. Cela étant, son aveu de faux avait suffi à ébranler la confiance du défendeur dans son aptitude à faire preuve des qualités d'honnêteté et d'intégrité requises à tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, en particulier des hauts fonctionnaires. Sans méconnaître que les 13 mois de suspension étaient sensiblement plus longs que les trois mois prévus par la disposition 110.2 du Règlement du personnel, la requérante n'a subi aucune perte financière de ce fait. Tout en admettant que la requérante a pu encourir quelque discrédit du fait d'une si longue suspension, le Tribunal rappelle que son comportement indélicat – le chèque qu'elle a admis avoir falsifié – avait été à l'origine de la suspension et après avoir intentionnellement falsifié le chèque en violation des normes, des règles et des règlements des Nations Unies, la requérante n'avait pas à se plaindre des conséquences prévisibles de son agissement, dont la suspension. » (C'est le Tribunal qui souligne.)

VII. Dans l'affaire *Edongo* comme dans l'affaire *Ikegame*, cependant, les requérants avaient été suspendus à plein traitement. Lorsqu'un fonctionnaire est suspendu sans traitement, le Tribunal a analysé d'un œil critique aussi bien la décision que la durée de la suspension.

Dans l'affaire *Kiwanuka* (ibid.), le requérant a initialement été suspendu sans traitement le 1^{er} juillet 1996. En avril 1997, cette suspension a été convertie en suspension avec traitement avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 1996. En définitive, donc, il a été suspendu sans traitement pendant une période de cinq mois. Le Tribunal a estimé que

« la décision prise par le défendeur de retenir le traitement du requérant pendant une longue période était injustifiée. Les conditions particulières dans lesquelles s'effectuait l'enquête faisaient apparaître qu'il n'y avait pas de circonstances pouvant être qualifiées d'exceptionnelles. Le défendeur n'a pas fait diligence pour régler l'affaire. Le maintien de la suspension sans traitement du requérant n'était pas nécessaire. En conséquence, le requérant a été privé de son droit aux garanties d'une procédure régulière. »

Si, dans l'affaire *Kiwanuka*, le Tribunal a confirmé la décision du défendeur de renvoyer le requérant sans préavis pour faute grave, il a considéré que « prolonger de façon injustifiée la suspension sans traitement du requérant ... [a privé] celui-ci des garanties d'une procédure régulière », ce pour quoi il a accordé au requérant une indemnité représentant l'équivalent de six mois de traitement de base net.

De même, dans l'affaire *Okuome* (ibid.), le Tribunal est parvenu à la conclusion qu'étant donné que « le requérant ne satisfaisait pas aux normes les plus élevées requises d'un fonctionnaire en matière d'intégrité et que son comportement constituait une faute grave », le Secrétaire général n'[avait] pas violé les droits du requérant à une procédure régulière en le renvoyant sans préavis ». Le Tribunal a néanmoins accordé au requérant une indemnité équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de trois mois en raison de « la durée prolongée de l'instance disciplinaire pendant laquelle le défendeur a maintenu le requérant suspendu sans traitement ». Dans cette affaire, le requérant avait été suspendu à plein traitement jusqu'au 3 mai 1995, date à laquelle il avait été accusé de faute et à partir de laquelle il avait été suspendu sans traitement jusqu'au 11 avril 1996, lorsqu'il a été renvoyé sans préavis, soit une période d'un peu plus de 11 mois. Comme l'a déclaré le Tribunal :

« les allégations de faute grave justifiaient une enquête approfondie et note que les conclusions de l'audit ont abouti à la suspension de 25 fonctionnaires en plus du requérant, mais n'en considère pas moins que le temps qui a été mis pour mener à bien la procédure disciplinaire était exagéré et d'une durée excessive. Le fait que 25 autres fonctionnaires aient été impliqués ne justifie pas d'avoir laissé le requérant sans moyens de subsistance pendant une aussi longue période. » [Voir *Okuome* (ibid.).]

Enfin, dans l'affaire *Njuki* (ibid.), le Tribunal a critiqué la suspension sans traitement du requérant pendant près d'un an et a fait observer ce qui suit :

« Au cas particulier, ... 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 a fait droit aux réclamations du requérant et lui a également attribué, « à titre de réparation, une somme équivalant à l'ensemble des émoluments et indemnités auxquels il aurait eu droit pendant toute la période de la suspension sans traitement ».

VIII. En l'espèce, le requérant a été mis en congé spécial à plein traitement le 7 mars 2001 en attendant l'issue d'une investigation ouverte à son sujet. Ce congé a été prolongé jusqu'au 6 juin 2001, date à laquelle le requérant a été suspendu sans traitement jusqu'à sa cessation de service, le 27 septembre 2004. Le Tribunal, bien qu'ayant reconnu la validité de suspensions sans traitement ainsi que de suspensions d'une durée supérieure à 90 jours, comme indiqué ci-dessus, juge intolérable qu'un fonctionnaire soit suspendu sans traitement pendant plus de trois ans. Les incidences financières d'une suspension aussi prolongée sont extrêmement sérieuses même si,

comme le prévoit la disposition 110.2 c) du Règlement du personnel, les accusations portées contre un fonctionnaire apparaissent comme dépourvues de fondement et les retenues de traitement opérées lui sont restituées. Il est virtuellement impossible de rétablir la situation financière dans laquelle se serait trouvé le fonctionnaire en l'absence d'une telle suspension. Dans le cas du requérant, la disposition 110.2 c) du Règlement du personnel n'est évidemment pas pertinente dans la mesure où il n'a pas été exonéré. Le requérant a néanmoins été privé des moyens de subvenir à ses besoins et s'est trouvé dans l'impossibilité d'être réhabilité pendant une période d'une durée inacceptable.

IX. Lorsque le requérant a été informé qu'il était suspendu sans traitement, le Chef du Service des ressources humaines du HCR lui a écrit ce qui suit :

« Le BSCI m'a informé que vous avez été inculpé devant le Chief Magistrate de plusieurs infractions, à savoir détournement de fonds destinés à plusieurs réfugiés et menaces de mort dirigées à l'encontre de trois de vos collègues et de deux membres de l'ambassade des États-Unis à Nairobi, dont l'Ambassadeur de ce pays.

La conduite décrite dans les chefs d'accusation portés contre vous paraît être d'une nature et d'une gravité telles que votre suspension s'impose afin d'éviter que d'autres fonctionnaires se trouvent en danger et que des éléments de preuve soient dissimulés ou détruits.

Pour les raisons qui précèdent, j'ai décidé de vous suspendre pour une période initiale d'un mois, conformément à la disposition 110.2 a) du Règlement du personnel. Étant donné les circonstances exceptionnelles de cette affaire, vous serez suspendu sans traitement. ... »

Par la suite, il n'a jamais été indiqué ni expliqué pourquoi il demeurerait nécessaire de suspendre le requérant. Celui-ci a été périodiquement informé que sa suspension était maintenue, les lettres en question se limitant toutefois à la formule toute faite ci-après :

« Monsieur,

Comme suite à ma lettre du ..., je vous informe que votre suspension sans traitement est prolongée de deux mois.

Comme la présente lettre porte sur une question délicate, j'ai demandé qu'elle vous soit remise en mains propres et que vous soyez invité à en accuser réception par écrit.

Veuillez agréer, etc.

[Chef du Service des ressources humaines du HCR] »

Ces simples répétitions de la prolongation de la suspension du requérant ne doivent pas être considérées comme constituant les raisons qui doivent être fournies pour justifier une suspension prolongée, comme le Tribunal l'a souligné dans les affaires *Howrani* (ibid.) et *Edongo* (ibid.).

X. Enfin, il semblerait que le HCR considérait les prolongations répétées de la suspension du requérant un irritant administratif, comme le montre le mémorandum ci-après, adressé le 6 janvier 2003 au Directeur du Service de la gestion des ressources humaines au siège du HCR, à Genève, par le représentant du HCR au Kenya :

« ...

5. L'autre question a trait à la façon dont les prolongations ont été effectuées jusqu'à présent. Comme vous le savez, chacune de ces prolongations portait initialement sur une période de deux mois, à l'expiration de laquelle la suspension était à nouveau prolongée, ce qui supposait l'envoi d'un courrier de rappel au siège, des lettres du siège devant être remises en mains propres à l'intéressé et signées par lui, etc. Dernièrement, les suspensions ont commencé à porter sur une période de trois mois. Toutes ces formalités, il faut bien le dire, absorbent un temps considérable. Comme il est probable que l'affaire se poursuivra au moins jusqu'à la fin de l'année en cours, nous suggérons que la suspension soit prolongée jusqu'au 31 décembre 2003. Il va de soi que s'il intervenait entre-temps un élément pouvant affecter directement la durée de la suspension, celle-ci serait modifiée en conséquence.

... »

Par la suite, la suspension du requérant a, par une notification de décision administrative, été prolongée du 7 avril au 31 décembre 2003, soit près de neuf mois, ou trois fois plus que la période envisagée par la disposition 110.2 du Règlement du personnel. Le Tribunal relève que, lorsque la période couverte par cette prolongation est venue à expiration, rien n'a été fait jusqu'après le renvoi sans préavis du requérant. Le 19 octobre 2004, sa suspension sans traitement a été prolongée avec effet rétroactif du 1^{er} janvier au 27 septembre 2004, date de son renvoi.

Le Tribunal est extrêmement troublé par une attitude aussi fantaisiste, voire cavalière, à l'égard de la procédure, du Règlement du personnel et des droits du requérant. Loin d'être préoccupé par le fait qu'un de ses fonctionnaires avait été suspendu sans traitement pendant une période qui approchait alors de deux ans, le HCR s'inquiétait apparemment davantage de la lourdeur des formalités administratives à suivre pour prolonger la suspension sans traitement du requérant.

XI. Le Comité paritaire de discipline est parvenu à la conclusion que la suspension du requérant était justifiée par des « circonstances exceptionnelles », à savoir le nombre de services impliqués, la gravité de la faute imputée au requérant et la nécessité d'écarter celui-ci du bâtiment. Le Tribunal ne peut pas souscrire à cette conclusion : une suspension sans traitement pendant une période aussi prolongée n'est pas acceptable. Les fonctionnaires, même ceux qui sont accusés d'actes délictueux, doivent jouir des garanties d'une procédure régulière et, si les instances dont ils font l'objet ne peuvent pas être menées à leur terme opportunément ou ne le sont pas, l'Organisation doit normalement assumer les conséquences financières d'un tel retard.

De plus, l'affirmation du défendeur selon laquelle une instance disciplinaire ne pouvait pas être intentée contre le requérant car l'Administration ne voulait pas divulguer l'identité des témoins dans une procédure pénale n'est aucunement justifiée par la jurisprudence du Tribunal, lequel a considéré dans son jugement n°983, *Idriss* (2000), que dans des circonstances extrêmes, l'identité des témoins peut être tenue confidentielle :

« ... Lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire que la divulgation de l'identité de témoins mettrait ceux-ci en danger, il est raisonnable, de l'avis du Tribunal, de protéger l'anonymat de ces témoins pourvu qu'en pareille occurrence la personne accusée dispose encore d'informations suffisantes pour lui permettre

de répondre judicieusement aux allégations portées contre elle. Bien entendu, il y a des cas où il est essentiel que la personne accusée connaisse la source des allégations portées contre elle afin de pouvoir contester l'honnêteté, la réputation ou la fiabilité d'un témoin. Il y a aussi des cas où un témoin doit être identifié pour garantir les droits de procédure d'une personne qui invoque un alibi ou fait valoir un moyen de défense analogue. Le Tribunal estime qu'en pareils cas, les droits d'un accusé à un procès équitable sont supérieurs à ceux d'une personne qui recherche l'anonymat. Dans de telles conditions, l'affaire ne devrait pas suivre son cours à moins que l'identité de l'accusateur ou du témoin, selon le cas, n'ait été révélée.

Le Tribunal estime qu'en l'espèce, de telles conditions n'existent apparemment pas. L'accusé a eu, dans une mesure adéquate et raisonnable, la possibilité de s'expliquer sur les accusations de faute au cours des investigations ... même si les noms de certains témoins ne lui ont pas été révélés et même s'il a reçu des "extraits" limités des dépositions et non leur compte rendu intégral non édité.»

Quoi qu'il en soit, dès le 13 décembre 2003, date à laquelle la Haute Cour a ordonné que l'identité des témoins soit divulguée au conseil du requérant, rien n'empêchait l'ouverture immédiate d'une instance disciplinaire. L'enquête et les étapes préliminaires auraient pu être menées à bien entre-temps.

En conséquence, le Tribunal, à la lumière de la jurisprudence examinée au paragraphe VII ci-dessus, a décidé d'attribuer une indemnité au requérant.

XII. Par ces motifs, le Tribunal :

1. Ordonne au défendeur de verser au requérant, à titre de réparation, une indemnité de 25 000 dollars, avec intérêts au taux de 8 % par an pour toute période comprise entre le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de mise en distribution du présent jugement et celle du versement; et

2. Rejette toutes les autres conclusions.

(Signatures)

Spyridon **Flogaitis**
Président

Jacqueline R. **Scott**
Vice-Présidente

Bob **Hepple**
Membre

New York, le 21 novembre 2007

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire