Nations Unies AT/DEC/908

Tribunal administratif

Distr. limitée
20 novembre 1998
Français
Original: anglais

Tribunal administratif

Jugement No 908

Affaire No 994 : Baghoud

Contre : Le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Le Tribunal administratif des Nations Unies,

Composé comme suit : M. Hubert Thierry, Président; M. Chittharanjan Felix Amerasinghe; M. Kevin Haugh;

Attendu qu'à la demande de Raghda Baghoud, fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après appelé l'UNRWA ou l'Office), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé jusqu'au 28 février 1998 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 1er décembre 1997, la requérante a introduit une requête dans laquelle elle priait le Tribunal :

« [D'ordonner :]

a. L'annulation des mesures disciplinaires prises à [son] encontre ... et sa réintégration au poste, à la classe et à l'échelon qu'elle occupait précédemment, avec les ajustements correspondant aux avancements d'échelon annuels;

b. Le paiement d'une indemnité en réparation du préjudice subi par [elle];

c. Le paiement des honoraires de son conseil et des frais de secrétariat, estimés à 600 dollars des États-Unis. »

Attendu que le 7 février 1998, la requérante a déposé une pièce supplémentaire;

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 13 mai 1998;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 30 juin 1998;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante est entrée au service de l'Office le 21 novembre 1987 comme sage-femme principale temporaire de la classe 6 au dispensaire de Jaramana en République arabe syrienne. Le 1er mars 1988, elle a reçu un engagement temporaire de durée indéfinie en tant que fonctionnaire locale et a été maintenue au même poste. Le 1er août 1991, elle a été mutée à un poste d'infirmière à la PMI de Yarmouk et promue à la classe 8. Le 15 février 1992, elle a été suspendue avec traitement en attendant les résultats d'une enquête diligentée pour établir si elle avait ou non commis une faute professionnelle. Le 20 avril 1992, elle a été réintégrée et déplacée au dispensaire de Jouber. Le 1er juin 1995, déplacée au dispensaire de Yarmouk, elle a été rétrogradée à la classe 6 et affectée à un poste d'assistante dentaire principale. Le 20 janvier 1996, elle a été mutée au dispensaire de Hussaineyyah et affectée à un poste de sage-femme principale de la classe 6.

Lors d'un contrôle au dispensaire de Jouber le 7 mai 1995, l'inspecteur sanitaire a découvert que le nombre d'enfants enregistrés comme ayant été vaccinés contre l'hépatite B était supérieur au nombre de vaccins utilisés. La requérante a alors été convoquée pour une réunion avec le chef du Programme sanitaire hors siège et son adjoint et le responsable des soins infirmiers hors siège. Au cours de cette réunion, elle a admis avoir gonflé dans ses écritures le nombre d'enfants vaccinés afin de minimiser les pertes de vaccin.

Le 21 mai 1995, la requérante a confirmé par écrit qu'elle avait intentionnellement falsifié les données concernant les vaccinations en enregistrant un nombre supérieur à la réalité.

Le 31 mai 1995, le fonctionnaire d'administration hors siège a adressé par écrit un blâme à la requérante et l'a informée qu'elle était déplacée d'office au dispensaire de Yarmouk, rétrogradée à la classe 6 et affectée à un poste d'assistante dentaire principale, avec effet au 1er juin 1995.

Le 26 juin 1995, la requérante a écrit au fonctionnaire d'administration pour demander que la décision concernant son déplacement d'office et sa rétrogradation fasse l'objet d'un nouvel examen. Le 28 juin 1995, le Directeur des opérations de l'Office en République arabe syrienne a informé la requérante qu'après examen de son affaire et de son dossier individuel, il estimait que la décision devrait être maintenue.

Le 8 juillet 1995, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours. La Commission a adopté son rapport le 19 mars 1997. On trouvera ci-après des extraits de son évaluation et de sa recommandation :

« III. Évaluation...

...

c) La Commission paritaire a noté que la requérante avait admis avoir falsifié les données concernant les vaccinations et qu'en gonflant, dans ses écritures, le nombre d'enfants vaccinés, elle cherchait à minimiser les pertes de vaccin.

En outre, la Commission estime qu'en agissant ainsi, la requérante ne s'est procuré aucun avantage et n'a causé de tort à personne. Elle considère donc les trois mesures disciplinaires prises à son encontre – le blâme, le déplacement d'office et la rétrogradation – comme totalement disproportionnées.

d) En consultant le dossier individuel de la requérante, la Commission a constaté que celle-ci était bien notée et que sa promotion à la classe 8 montrait bien que son travail était satisfaisant.

e) Dans ces conditions, la Commission estime que la décision de l'Administration était trop sévère.

IV. Recommandation

14. Compte tenu de ce qui précède et sans préjudice de toute nouvelle conclusion présentée oralement ou par écrit ..., la Commission paritaire recommande à l'unanimité que la décision administrative attaquée soit reconsidérée et que la requérante retrouve la classe et l'échelon qu'elle occupait lorsqu'elle a été rétrogradée. »

Le 3 juin 1997, le Commissaire général a transmis à la requérante copie du rapport de la Commission paritaire et l'a informée de ce qui suit :

« ... J'ai soigneusement examiné le rapport de la Commission paritaire et j'ai pris note de ses conclusions. La Commission a estimé que vous n'aviez retiré de vos actes aucun avantage et que vous n'aviez causé de tort à personne. Vos états de service étant par ailleurs satisfaisants, elle a conclu que les mesures disciplinaires prises à votre encontre étaient trop sévères et a recommandé qu'il soit fait droit à votre appel et que vous soyez réintégrée dans votre ancien poste à la classe et à l'échelon que vous occupiez précédemment.

Je ne souscris pas aux conclusions de la Commission. Vous expliquez la falsification des écritures de l'Office en disant que vous vouliez donner une impression favorable (mais fausse) concernant le taux d'utilisation du vaccin. Je suppose que vous espériez ainsi éviter la critique ou vous faire valoir; qui plus est, en truquant les données concernant les pertes de vaccin, vous masquiez des insuffisances auxquelles il aurait pu être remédié, ce qui aurait permis d'améliorer les procédures de vaccination et aurait pu se traduire par une réduction des dépenses dans le budget santé de l'Office. Il se peut aussi qu'à cause de vous, l'Office ait communiqué des données fausses aux pays donateurs et aux gouvernements hôtes, entamant ainsi sa crédibilité. Autre conséquence importante : le trucage des données l'a trompé sur la portée de son programme de vaccination. Dans ces conditions, je ne pense pas que les sanctions prises à votre encontre soient disproportionnées. Je n'accepte donc pas les conclusions et la recommandation de la Commission paritaire et je rejette votre recours. »

Le 1er décembre 1997, la requérante a introduit devant le Tribunal la requête susvisée.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. La décision du défendeur est entachée d'une erreur de fait. Contrairement à ce que celui-ci prétend, la requérante ne « [masquait pas] des insuffisances auxquelles il aurait pu être remédié, ce qui aurait permis d'améliorer les procédures de vaccination ». Elle n'avait pas gonflé de beaucoup le nombre d'enfants vaccinés, si bien que les données n'étaient guère altérées.

2. La décision du défendeur est entachée d'une erreur de droit. La requérante n'avait pas délibérément commis une faute. Si tant est qu'une sanction disciplinaire se justifiait, une admonestation aurait suffi.

3. La décision du défendeur est entachée d'un parti pris de la part du Chef du Programme sanitaire hors siège.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La requérante a admis avoir délibérément falsifié les écritures de l'Office et a donc commis une faute.

2. Vu les circonstances, les sanctions disciplinaires prises à son encontre se justifiaient.

Le Tribunal, ayant délibéré du 27 octobre au 20 novembre 1998, rend le jugement suivant :

I. Au moment des faits, la requérante occupait un poste d'infirmière (classe 8) au dispensaire de Jouber. Elle était chargée notamment de vacciner contre l'hépatite B les enfants réfugiés enregistrés et de tenir les écritures concernant l'administration du vaccin. Dans le rapport établi à l'issue de son passage au dispensaire de Jouber le 7 mai 1995, l'inspecteur sanitaire signalait que le nombre d'enfants vaccinés contre l'hépatite B (inscrit sur le registre journalier) ne correspondait pas au nombre de flacons de vaccin consommés chaque jour (le nombre enregistré était supérieur au nombre d'enfants effectivement vaccinés).

II. La requérante était alors convoquée au Bureau régional le 17 mai 1995 dans le but de faire la lumière sur ce qui avait été rapporté par l'inspecteur. Dans une « note à verser au dossier », l'inspecteur sanitaire indiquait qu'elle avait admis avoir « gonflé dans le registre journalier le nombre d'enfants vaccinés afin de minimiser les pertes de vaccin ». Le 21 mai 1995, la requérante signait une déclaration (en arabe, sa langue maternelle), qui peut se traduire comme suit :

> « Je, soussignée ..., admets et avoue avoir gonflé le nombre d'enfants vaccinés contre l'hépatite : le nombre d'enfants effectivement vaccinés est inférieur au nombre enregistré. J'ai agi ainsi délibérément afin de minimiser le pourcentage de vaccin perdu. »

III. Une procédure disciplinaire était engagée. Elle se concluait par une lettre du 31 mai 1995, adressée à la requérante par le fonctionnaire d'administration pour la Syrie, indiquant que celle-ci avait admis lors de son interrogatoire avoir « gonflé le nombre d'enfants vaccinés dans l'espoir de minimiser les pertes de vaccin » et qu'elle avait confirmé cet aveu par écrit le 21 mai 1995. Elle était avisée que cette lettre avait valeur de blâme et qu'elle serait déplacée d'office, rétrogradée et affectée à un poste d'assistante dentaire principale de la classe 6, avec effet au 1er juin 1995.

IV. La requérante faisait appel de cette décision disciplinaire devant la Commission paritaire de recours pour le personnel local. La Commission notait que la requérante avait admis avoir gonflé le nombre d'enfants vaccinés dans l'espoir de minimiser les pertes de vaccin. Elle concluait qu'en agissant ainsi, la requérante ne s'était procuré aucun avantage et n'avait causé de tort à personne, et que le blâme, le déplacement d'office et la rétrogradation constituaient une sanction excessivement rigoureuse. Elle recommandait que la décision administrative attaquée soit reconsidérée et que la requérante retrouve la classe et l'échelon qu'elle occupait lorsqu'elle avait été rétrogradée.

Le Commissaire général, après avoir examiné le rapport de la Commission paritaire, notifiait son désaccord avec la conclusion et la recommandation de celle-ci. Il ajoutait :

> « Vous expliquez la falsification des écritures de l'Office en disant que vous vouliez donner une impression favorable (mais fausse) concernant le taux d'utilisation du vaccin. Je suppose que vous espériez ainsi éviter la critique ou vous faire valoir; qui plus est, en truquant les données concernant les pertes de vaccin, vous masquiez des insuffisances auxquelles il aurait pu être remédié, ce qui aurait permis d'améliorer les procédures de vaccination et aurait pu se traduire par une réduction des dépenses dans le budget santé de l'Office. Il se peut aussi qu'à cause de vous, l'Office ait communiqué des données fausses aux pays donateurs et aux gouvernements hôtes, entamant ainsi sa crédibilité. Autre conséquence importante : le trucage des données l'a trompé sur la portée de son programme de vaccination. Dans ces conditions, je ne pense pas que les sanctions prises à votre encontre soient disproportionnées. Je n'accepte donc pas les conclusions et la recommandation de la Commission paritaire et je rejette votre recours. »

V. La requérante fait appel de cette décision devant le Tribunal administratif des Nations Unies.

VI. Dans sa requête, la requérante fournit une version des faits ou une explication de ses actes quelque peu différente de celles qu'elle a données à ses supérieurs le 17 mai 1995 et dans ses aveux écrits datés du 21 mai 1995. Elle fait valoir qu'une fois un flacon ouvert, tout reste de vaccin qui n'est pas immédiatement utilisé doit être jeté et soutient avoir mis à profit les excédents pour vacciner des enfants non enregistrés au lieu de les laisser perdre. Elle affirme maintenant avoir inscrit dans le registre journalier des enfants non enregistrés alors que seuls les enfants enregistrés comme bénéficiaires du programme de vaccination auraient dû y figurer. Elle prétend également avoir d'elle-même dit à l'inspecteur sanitaire, lors de son passage au dispensaire de Jouber le 7 mai 1995, ce qu'elle faisait et pourquoi elle le faisait, mais elle n'apporte là non plus aucune preuve de son affirmation, et il semble que le dossier communiqué à la Commission paritaire de recours ne comportait aucun document susceptible d'étayer celle-ci.

VII. Quelle que soit la bonne version, le Tribunal estime que la requérante a sans conteste intentionnellement et sciemment falsifié les données inscrites dans le registre journalier alors que celui-ci était censé comporter les statistiques officielles concernant le programme, et que cela aurait pu avoir les sérieuses conséquences que le Commissaire général a mentionnées à la requérante dans sa lettre du 3 juin 1997 citée ci-dessus.

VIII. La requérante soutient que la décision du défendeur de lui infliger un blâme, de la déplacer d'office et de la rétrograder est entachée d'erreurs de fait et de droit et de parti pris. À l'appui de cet argument, elle fait valoir tout d'abord qu'elle ne pouvait avoir su que ce qu'elle faisait était mal puisque c'était elle qui avait abordé la question avec le l'inspecteur sanitaire le 7 mai 1995. Bien que rien ne prouve que cela soit vrai ou qu'elle ait spontanément donné les informations à l'inspecteur sanitaire, le Tribunal est disposé à partir de cette hypothèse pour l'examen de la requête. Même dans ce cas, il est clair que l'inspecteur sanitaire cherchait à vérifier l'exactitude des écritures et que c'est dans ce contexte que la question a été soulevée. Le Tribunal estime donc que même si la requérante a spontanément donné les informations comme elle le prétend, cela ne lui fournit aucune excuse et n'apporte nullement la preuve que la version qu'elle donne maintenant est la bonne. Elle devait savoir que ce qu'elle faisait était mal et, en tant qu'infirmière, elle ne pouvait ignorer que de tels agissements risquaient d'avoir de graves conséquences. Même si la version qu'elle avance maintenant, à savoir qu'elle utilisait du vaccin qui aurait autrement été perdu pour vacciner des enfants non enregistrés, est exacte, cela pouvait avoir de graves conséquences, et pas seulement celles mentionnées dans la lettre du défendeur du 3 juin 1997 : la vaccination d'enfants non enregistrés faisait courir le risque qu'un traitement médical contre-indiqué soit par la suite administré à ces enfants puisque leur vaccination n'était pas mentionnée dans leur dossier médical.

IX. Qu'on donne foi à l'une ou l'autre version, le Tribunal estime que la falsification d'écritures, même sans conscience des conséquences possibles ou sans l'intention de causer un dommage, ne pouvait qu'être considérée comme une faute intentionnelle, un comportement irresponsable ou un manquement intentionnel de la part de la requérante à ses obligations professionnelles, de nature à justifier des sanctions disciplinaires. Une telle falsification d'écritures, que ce soit pour minimiser les pertes de vaccin ou pour vacciner des enfants non enregistrés comme bénéficiaires du programme, ne peut, de l'avis du Tribunal, être considérée comme une simple manifestation d'incompétence appelant non pas une sanction disciplinaire mais des mesures administratives conformément à la disposition 110.1 du Règlement du personnel local.

X. Aux termes du paragraphe 4.3 de la directive concernant le personnel A/10/Rev.1/Amend.1, des sanctions disciplinaires sont normalement infligées en cas de manquement intentionnel ou irresponsable à des obligations contractuelles. Le Tribunal estime que la requérante était tenue de veiller à l'exactitude de ses écritures et qu'elle a intentionnellement et de façon irresponsable manqué à cette obligation.

XI. La requérante soutient que le défendeur a méconnu le paragraphe 4.4 de la directive concernant le personnel A/10/Rev.1/Amend.1 en ce qu'il a manqué à son obligation de soumettre les mêmes infractions au même régime disciplinaire. Elle fait valoir que d'autres infirmiers ou infirmières ont caché l'ampleur des pertes de vaccin, que cela est attesté par les dossiers du défendeur, mais qu'aucun d'entre eux n'a pour autant fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Elle n'apporte aucune preuve à l'appui de cette allégation. Elle ne donne aucun exemple d'un autre infirmier ou d'une autre infirmière qui aurait été convaincu de falsification d'écritures et qui n'aurait pas été sanctionné.

XII. La requérante soutient également que le défendeur a enfreint les dispositions du paragraphe 4.5 de la directive concernant le personnel A/10/Rev.1/Amend.1, dont

la première phrase précise que « les sanctions disciplinaires devraient normalement être imposées de façon progressive suivant l'échelle indiquée au paragraphe 6 ci-après ». Seul ce membre de phrase est cité dans la requête. Or, la deuxième phrase du paragraphe stipule : « Toutefois, la séquence [du paragraphe 6] n'est pas impérative; la sanction retenue dépendra des circonstances de l'espèce ». Les formes de sanctions disciplinaires indiquées au paragraphe 6 sont les suivantes :

A) Blâme écrit;

B) Suspension sans traitement;

C) Rétrogradation;

D) Licenciement pour faute;

E) Renvoi sans préavis.

XIII. Le Tribunal estime que l'ordre indiqué ci-dessus n'a rien d'obligatoire et que la décision ne saurait être attaquée ou invalidée au motif qu'on est passé du blâme à la rétrogradation sans une période intermédiaire de suspension sans traitement.

XIV. La requérante soutient que la conclusion du défendeur selon laquelle « en truquant les données concernant les pertes de vaccin, [la requérante] masqu[ait] des insuffisances auxquelles il aurait pu être remédié, ce qui aurait permis d'améliorer les procédures de vaccination » est sujette à caution car aucun contrôle ni aucune mesure corrective n'ont été instaurés depuis lors pour réduire les pertes. Elle conteste également la conclusion du défendeur selon laquelle « [i]l se peut aussi qu'à cause de [la requérante], l'Office ait communiqué des données fausses aux pays donateurs et aux gouvernements hôtes, entamant ainsi sa crédibilité », au motif que la différence entre le nombre de vaccinations d'enfants enregistrés effectivement menées à bien par la requérante et celui porté dans ses écritures est minime et donc sans incidence sur une éventuelle épidémie. Le Tribunal estime que le simple fait d'affirmer que ces conclusions sont sujettes à caution n'offre pas à la requérante un argument valable pour contester le bien-fondé des sanctions disciplinaires prises par le défendeur. Il considère qui plus est que ces conclusions n'ont rien de déraisonnable et que le défendeur était habilité à adopter une telle position.

XV. Le principal argument présenté pour la défense de la requérante est que les sanctions disciplinaires prises à l'encontre de celle-ci par le défendeur étaient excessivement sévères compte tenu de toutes les circonstances. Le Tribunal ne censure normalement pas une décision disciplinaire au motif qu'elle est trop sévère, à moins d'être convaincu que la sanction est si disproportionnée ou si peu méritée qu'elle constitue une injustice. Le Tribunal ne substitue pas son propre jugement quant au bien-fondé d'une sanction disciplinaire à celui qui a été exercé, à moins d'avoir la conviction que la sanction infligée ne saurait en toute justice être considérée comme proportionnée à la faute. Il estime que les sanctions prises par le défendeur à l'encontre de la requérante n'étaient pas disproportionnées et que vu leurs conséquences potentielles, ce dernier était fondé à ne pas prendre à la légère les agissements de la requérante. Le Tribunal juge spécieux l'argument selon lequel la gravité du comportement de la requérante devrait être mesurée à l'aune des intentions de celle-ci et estime que l'élément moral n'est qu'un aspect à prendre en considération pour apprécier la sanction disciplinaire qui s'impose dans un cas d'espèce. Il est convaincu que la requérante a intentionnellement falsifié les écritures rendant

compte de son travail et qu'étant donné leurs conséquences potentielles, le défendeur était fondé à considérer ses agissements comme graves.

XVI. Des allégations de parti pris ont été portées contre le défendeur au motif que le fonctionnaire d'administration pour la Syrie avait lu, et sans doute pris en compte, la note de l'inspecteur sanitaire concernant ses investigations et l'interrogatoire de la requérante avant de prendre la décision initiale de blâmer celle-ci, de la déplacer d'office et de la rétrograder et avant que le Commissaire général n'ait rejeté les conclusions et recommandations de la Commission paritaire de recours. La requérante soutient que la note contenait des informations fausses, préjudiciables et sans rapport avec les accusations portées contre elle, et donc dénuées de toute valeur probante en l'espèce, qui avaient pesé sur les décisions prises. Le passage incriminé était le suivant : « Ses antécédents, ces trois dernières années, montrent bien que son comportement professionnel ne donnait pas satisfaction puisqu'elle a fait l'objet d'investigations par une commission d'enquête; elle n'avait de plus pas de bons rapports avec ses collègues ». Le Tribunal estime qu'aucun élément de preuve ne vient étayer l'argument de la requérante. La lettre du fonctionnaire d'administration pour la Syrie, dans laquelle celui-ci motive sa décision de blâmer la requérante, de la déplacer d'office et de la rétrograder, et celle du Commissaire général expliquant pourquoi il ne faisait pas droit au recours et rejetait les conclusions et recommandations de la Commission paritaire expliquent de façon détaillée les raisons de ces décisions. Il est clair, d'après ces lettres, qu'elles étaient fondées uniquement sur des faits pertinents, à savoir la falsification d'écritures dont s'était rendue coupable la requérante. Absolument rien ne trahit un parti pris ni ne donne à penser que des éléments non pertinents ont été pris en considération ou ont prévenu le fonctionnaire d'administration ou le Commissaire général contre la requérante.

XVII. Pour ces motifs, le Tribunal rejette la requête dans sa totalité.

(Signatures)

Hubert **Thierry**
Président

Chittharanjan Felix **Amerasinghe**
Membre

Kevin **Haugh**
Membre

New York, le 20 novembre 1998

La Secrétaire
R. Maria **Vicien Milburn**