

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
31 janvier 2005  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1222

Affaire n° 1318

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

## LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Kevin Haugh, Vice-Président, Président; M. Omer Yousif Bireedo; M. Spyridon Flogaitis;

Attendu que, le 8 août 2003, un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a déposé une requête introductive d'instance qui ne répondait pas à toutes les conditions de forme visées à l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que, le 8 octobre 2003, le requérant, après avoir procédé aux corrections nécessaires, a de nouveau déposé une requête dans laquelle il priait le Tribunal, entre autres :

« 11. ... *De dire et juger* :

- a) Que les recommandations du [Comité paritaire de discipline] de Nairobi auraient pu être plus indulgentes étant donné les circonstances atténuantes; et
- b) Ayant reconnu ce qui précède, ... de recommander au Secrétaire général d'adopter comme mesure corrective l'une quelconque des mesures disciplinaires visées aux alinéas a) i) à iv) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel, ... plus justifiée que le licenciement prévu à l'alinéa vii). »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour le dépôt de la réplique du défendeur jusqu'au 28 février 2004;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 23 janvier 2004;

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 :

**« II. Antécédents professionnels :**

Le fonctionnaire est entré au service de l'Office des Nations Unies à Nairobi [(ONUN)] en qualité d'agent de sécurité à la classe G-4 en vertu d'un engagement initial pour une durée déterminée [de six mois] le 8 août 1989. [Son engagement a par la suite été renouvelé à plusieurs occasions et le requérant a été en poste dans d'autres lieux d'affectation, en mission ou en détachement.]

...

**III. Chefs d'accusation :**

... Par mémorandum daté du 26 mars 2002, le Chef adjoint du Service de la sécurité de l'ONUN a informé le Chef du Service d'un incident lié aux demandes de remboursement de frais médicaux qu'aurait frauduleusement présentées le fonctionnaire. Dans le mémorandum susmentionné, le Chef adjoint du Service de la sécurité a rendu compte ... [de ce qui suit] :

“Le 5 juillet 2001, une personne présentée par le fonctionnaire comme étant son épouse ... a consulté la clinique de soins prénatals du Mater Hospital et a payé au total un montant de 800 shillings kényens, pour lequel il a été établi deux reçus. Le fonctionnaire a alors soumis [au Plan d'assurance-maladie (PAM) des Nations Unies] un formulaire de demande de remboursement de ces deux paiements. Dès réception de cette demande [le Service médical commun (SMC) des Nations Unies] a informé le fonctionnaire que le PAM ne couvrait pas les soins prénatals.

Le 18 juillet 2001, le fonctionnaire s'est mis en rapport avec [le SMC] et a obtenu de celui-ci une lettre adressée au Mater Hospital dans laquelle il était dit que sa femme ... était couverte par le [PAM] et que les factures d'hospitalisation devaient être adressées au [SMC] pour règlement.

Le 2 août 2001, [sa femme] a été hospitalisée au Mater Hospital et a accouché d'une petite fille ... Selon les factures de l'hôpital, l'intéressée a quitté celui-ci ... le 7 août 2001.

Le 22 août 2001, la même personne a de nouveau été hospitalisée au Mater Hospital à la suite de complications postérieures à l'accouchement. Le fonctionnaire a obtenu du [SMC] une deuxième lettre adressée au Mater Hospital datée du 23 août, dans laquelle il était dit que sa femme ... était couverte par le [PAM] et que les factures d'hospitalisation devaient être adressées au [SMC] pour règlement.

À l'occasion de cette deuxième hospitalisation (22 août 2001), [le SMC] a commencé d'avoir des soupçons concernant les hospitalisations au Mater Hospital de [sa femme], le fonctionnaire ayant soumis au PAM une demande de remboursement de frais médicaux d'un montant de 5 500 shillings kényens pour les services reçus par sa femme ... y compris des radiographies, alors qu'il était inhabituel pour une patiente enceinte de sept mois d'être soumise à des radiographies. De ce fait, le 23 août 2001, [le SMC] a dépêché à l'hôpital un fonctionnaire dont il se trouvait qu'elle connaissait la femme du fonctionnaire afin de confirmer son identité. La patiente, répondant au nom de [sa femme] n'était pas la femme du fonctionnaire mais une personne qu'elle ne connaissait pas. La question a alors été signalée au Service de la sécurité de l'ONUN et au

[Bureau des services de contrôle interne (BSCI)] pour investigation. Le fonctionnaire a été convoqué au BSCI, où il a signé une déclaration reconnaissant avoir emprunté l'identité de sa femme ... pour faire hospitaliser [M<sup>me</sup> X.] au Mater Hospital.

Le 24 août 2001, le fonctionnaire a obtenu une déclaration sous serment de mariage alléguant qu'il avait épousé [M<sup>me</sup> X.] selon le rite traditionnel le 23 juin 2001 et a soumis copie de la déclaration sous serment susmentionnée au [Service de la gestion des ressources humaines] ...

...

... Le 5 septembre 2001, [M<sup>me</sup> X.] a été hospitalisée pour la troisième fois au Mater Hospital comme [sa femme] mais est décédée le 8 septembre 2001 pendant que le fonctionnaire était en mission en Afrique du Sud.

Le 7 septembre 2001, le Chef de la Section de l'administration du personnel du Service de la gestion des ressources humaines a écrit au fonctionnaire pour lui expliquer que la déclaration sous serment de mariage qu'il avait envoyée était en fait dépourvue de validité, les altérations manuscrites figurant sur ledit document n'y ayant pas été portées en présence d'un notaire et ledit document n'ayant pas été signé par sa deuxième femme [M<sup>me</sup> X.]. Ce mémorandum expliquait également au fonctionnaire que [l'Organisation des Nations Unies] ne reconnaissait qu'un seul conjoint mais qu'étant donné les pratiques traditionnelles applicables en matière de deuxième mariage du fonctionnaire, le Service de la gestion des ressources humaines lui demandait de présenter une copie du certificat de naissance de sa femme pour qu'elle soit enregistrée comme épouse non reconnue dans son dossier administratif.

Le 16 septembre 2001, le fonctionnaire a présenté une déclaration sous serment notariée dans laquelle il déclarait avoir deux femmes, à savoir ... – sa première femme – et [M<sup>me</sup> X.] – sa deuxième femme – et reconnaissait avoir à trois occasions fait hospitaliser sa deuxième femme en empruntant l'identité de sa première femme.

Le 17 septembre 2001, le fonctionnaire a obtenu du [SMC] une autre lettre dans laquelle il était dit que [sa femme] était couverte par le PAM et que toutes les factures d'hospitalisation devaient être adressées au [SMC]. Bien qu'étant alors pleinement au courant du fait que [sa femme] n'était pas la patiente qui avait été traitée au Mater Hospital et que le fonctionnaire faisait l'objet d'une investigation à la suite d'une allégation de fraude, [le SMC] avait établi cette lettre pour des motifs de bienveillance afin de faciliter le retrait du corps de la morgue du Mater Hospital. À ce stade, le fonctionnaire n'avait reconnu aucune responsabilité ni assumé [à l'égard du SMC] aucun engagement de prendre à sa charge les coûts liés à l'hospitalisation de [M<sup>me</sup> X.] et aux soins qui lui avaient été dispensés par le Mater Hospital.

La conclusion du rapport du Service de la sécurité de l'ONUN était que le comportement du fonctionnaire dénotait une tentative de frauder l'Organisation en faisant passer [M<sup>me</sup> X.] pour sa femme... afin de faire couvrir par le Plan d'assurance-maladie des Nations Unies les dépenses afférentes à ses différentes hospitalisations.”

... Conformément aux procédures énoncées dans l'instruction administrative ST/AI/371 [du 2 août 1991, intitulée "Mesures et procédures disciplinaires révisées"], l'ONUN a communiqué le rapport du Service de la sécurité de l'ONUN au Sous-Secrétaire général chargé du Bureau de la gestion des ressources humaines ...

Le 9 octobre 2002, le Bureau de la gestion des ressources humaines a adressé au fonctionnaire un mémorandum, auquel était joint ledit rapport, résumant les faits qui y étaient décrits. Simultanément, le fonctionnaire a été invité à fournir une déclaration ou une explication écrite en réponse aux allégations formulées contre lui. À cette occasion, le fonctionnaire a été informé de son droit de se faire assister par un conseil.

... Le fonctionnaire a répondu par un mémorandum daté du 18 novembre 2002 dans lequel il affirmait que les allégations de faute et de demandes frauduleuses de remboursement de frais médicaux formulées à son encontre étaient dépourvues de fondement, donnant pour sa défense des explications détaillées ... ».

Le 3 décembre 2002, le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le requérant que son cas serait soumis au Comité paritaire de discipline de Nairobi.

Le 12 mai 2003, le Comité paritaire de discipline a présenté son rapport. Ses considérations et sa recommandation se lisaient en partie comme suit :

« **VI. Considérations**

...

1. ... Le Comité est parvenu à la conclusion que l'Administration avait établi une solide présomption de faute à l'encontre du fonctionnaire.

Il ressort clairement du dossier soumis au Comité que le fonctionnaire a soumis des demandes de remboursement de frais médicaux pour une personne qui n'avait pas droit à un tel remboursement au titre du [PAM]. ...

... Même si le fonctionnaire avait été légalement marié à [M<sup>me</sup> X.], elle n'aurait pu être couverte par le PAM que si le fonctionnaire en avait radié sa première femme ... pour la remplacer par [M<sup>me</sup> X.], un fonctionnaire ne pouvant pas avoir deux conjoints à charge en vertu du Statut et du Règlement du personnel [de l'Organisation des Nations Unies]. Quel que soit l'angle sous lequel l'on se place, par conséquent, il est incontestable que le fonctionnaire n'avait tout simplement pas droit au remboursement des frais médicaux qu'il demandait.

2. Le fonctionnaire a essayé de se défendre en affirmant qu'il y avait eu urgence, ce qui justifiait ses actes. Il est d'emblée douteux que la prémisse sur laquelle est fondée cette défense soit soutenable, car cela signifierait qu'un fonctionnaire serait en droit, en cas d'urgence, de tromper l'Organisation quant à l'identité des personnes pour lesquelles il demande le remboursement de frais médicaux. Le Comité paritaire de discipline ne saurait suivre ce raisonnement. Plus important est toutefois le fait que le Comité doit convenir avec l'Administration que le fonctionnaire n'a pas établi que, lors des hospitalisations en question, à savoir le 5 juillet 2001, le 2 août 2001 et le 22 août 2001, il y avait effectivement eu une urgence qui – dans chaque cas –

aurait empêché le fonctionnaire d'obtenir préalablement l'autorisation ou l'accord de l'Organisation de faire couvrir [M<sup>me</sup> X.] par le PAM. Un autre élément qui incrimine le fonctionnaire est qu'il demandait pour [M<sup>me</sup> X.] le remboursement des soins prénatals qui lui avaient été dispensés par le Mater Hospital le 5 juillet 2001 et que, dans les semaines qui ont suivi cette consultation, il n'a jamais essayé d'affilier [M<sup>me</sup> X.] au PAM.

En résumé, l'Administration a présenté une très solide présomption de faute à l'endroit du fonctionnaire et celui-ci n'a pas réussi à se disculper.

3. ... La gravité de la faute commise par le fonctionnaire a été telle que le Comité paritaire de discipline n'a pas pu recommander une mesure disciplinaire qui permettrait de maintenir l'intéressé au service de l'Organisation des Nations Unies.

Le Comité a donc dû déterminer s'il y avait lieu de licencier le fonctionnaire sans préavis ou bien de le licencier avec ou sans préavis ou indemnité en tenant lieu. Dans ce contexte, il a relevé que le fonctionnaire était au service de l'Organisation des Nations Unies depuis 1989 et qu'il n'avait précédemment été impliqué dans aucune affaire disciplinaire. Le Comité a également pris en considération le fait que le fonctionnaire avait d'étroites relations personnelles avec [M<sup>me</sup> X.] et son enfant et que la grave maladie de l'intéressée pourrait avoir conduit le fonctionnaire à se croire, bien qu'à tort, fondé à agir comme il l'avait fait. Le Comité a relevé en outre que le fonctionnaire avait apparemment réglé ce qu'il devait au Mater Hospital de sorte qu'il était peu probable que celui-ci introduise une action en justice contre l'Organisation. Pour les raisons susmentionnées, le Comité a décidé de recommander un licenciement avec indemnité tenant lieu de trois mois de préavis, le préavis normalement applicable à Nairobi étant de trois mois.

#### **VII. Recommandation :**

À la lumière des considérations et des conclusions qui précèdent, le Comité paritaire de discipline recommande au Secrétaire général de licencier le fonctionnaire avec indemnité de trois mois de traitement tenant lieu de préavis. »

Le 10 juin 2003, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport du Comité paritaire de discipline au requérant et a informé celui-ci que le Secrétaire général avait décidé d'accepter la recommandation du Comité et de le licencier avec indemnité tenant lieu de préavis.

Le 8 octobre 2003, le requérant a déposé la requête introductive d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que le principal argument du requérant est le suivant :

Ses états de service et les faits entourant son affaire, y compris les circonstances atténuantes, sont tels que le licenciement a constitué une sanction disproportionnée.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant n'a pas répondu aux normes de conduite exigées des fonctionnaires internationaux et ses actes ont constitué une faute grave.

2. La sanction imposée n'a pas été disproportionnée par rapport à l'infraction.

Le Tribunal, ayant délibéré du 2 au 24 novembre 2004, rend le jugement suivant :

I. Les faits de la cause sont simples et ne présentent aucune complication. Le requérant est directement impliqué dans la présentation au PAM de demandes frauduleuses de remboursement de frais correspondant aux soins médicaux dispensés à M<sup>me</sup> X, qui avait essayé de se faire passer pour son épouse reconnue par le PAM et, à toutes les dates pertinentes, seule épouse légalement reconnue du requérant et déclarée à l'Organisation.

II. Le requérant a participé directement à cette tentative de tromperie et à la présentation de demandes frauduleuses de remboursement. Lorsque la supercherie a été découverte, le requérant a, dans un premier temps, essayé de couvrir son comportement en soutenant que M<sup>me</sup> X. devait être reconnue comme sa deuxième femme et qu'il était par conséquent en droit de la faire traiter aux frais du PAM. Le requérant a admis depuis lors que c'était par erreur et à tort qu'il avait participé à ces événements et se borne à faire valoir que le licenciement recommandé comme sanction par le Comité paritaire de discipline et imposé par le défendeur a été disproportionné par rapport à sa faute. Il demande au Tribunal de dire et juger qu'une sanction moins grave, comme un blâme écrit, la perte de plusieurs échelons ou quelque autre mesure disciplinaire moins sévère aurait été mieux approprié.

III. Dans un premier temps, le requérant a, devant le Comité paritaire de discipline, invoqué comme moyen de défense la « revendication d'un droit » ou d'une « prestation ». De l'avis du Tribunal, de tels moyens ou de telles excuses n'ont jamais été soutenables étant donné que, si le requérant avait cru que M<sup>me</sup> X. avait des droits à prestations en vertu du Plan d'assurance-maladie et pouvait prétendre au remboursement de ses frais médicaux en sa qualité de « deuxième femme », il n'y aurait eu aucune raison d'essayer de la faire passer pour sa femme. Le Tribunal considère que c'est donc à très bon droit que le Comité paritaire de discipline a rejeté l'excuse de « bonne foi » avancée pour justifier la conduite du requérant.

Le requérant ramène maintenant son argumentation à une affirmation : ses actes doivent être considérés comme « malavisés » ou « erronés », même s'ils ont été irréguliers, plutôt que frauduleux et ont été commis « sous la pression des circonstances » plutôt que d'être délibérément calculés, et, demandant grâce, affirme qu'il aurait dû, étant donné l'ensemble des circonstances, faire l'objet d'une plus grande indulgence. Il ne prétend pas avoir commis d'erreur quant à la dame qui avait reçu ou recevait les soins médicaux dont le remboursement a été demandé, de sorte que, par « erroné », il entend un comportement qui ne peut pas être justifié plutôt qu'un comportement ayant résulté d'une erreur de fait.

IV. Dans son jugement n° 583, *Djimbaye* (1992), le Tribunal a déclaré « qu'en matière disciplinaire, le Secrétaire général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire. L'exercice de ce pouvoir ne peut être mis en question que si les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été observées ou s'il est entaché de parti pris, préjugés ou autres facteurs non pertinents. » Le Tribunal ne substitue pas son appréciation à celle du Secrétaire général, mais se limite à déterminer si le processus de prise de décisions, et la décision sur laquelle celui-ci a débouché, ont respecté les droits du

fonctionnaire en question. Le Tribunal rappelle son jugement n° 1011, *Iddi* (2001), dans lequel il a déclaré ce qui suit :

« Il est significatif que le Tribunal énonce un certain nombre de critères devant être remplis pour que la mesure disciplinaire ne soit pas arbitraire, mais soit considérée comme conforme au droit (voir en particulier jugement n° 941, *Kiwanuka* (1999) ...) ... ces critères sont :

- La véracité des faits;
- La juste qualification juridique des faits;
- L'inexistence d'une irrégularité substantielle;
- L'inexistence d'une irrégularité procédurale;
- L'absence d'excès de pouvoir;
- La légalité de la sanction;
- La proportionnalité de la sanction.

Si un seul de ces critères n'est pas rempli, la sanction est injustifiée et devra être redressée par le Tribunal. »

De l'avis du Tribunal, il n'a pas été inapproprié ni irrégulier, en l'espèce, pour le défendeur de qualifier de frauduleuse la conduite du requérant. Il s'est agi d'une conduite prolongée qui a été suivie par des tentatives manifestement fallacieuses du requérant de la justifier. Cela étant, le Tribunal ne peut pas considérer que la sanction du licenciement ait été excessive ou disproportionnée. Le défendeur est manifestement en droit de considérer qu'une personne qui cherche à frauder l'Organisation ne peut pas continuer d'être employée. Une telle conduite est tout à fait incompatible avec les normes élevées que le défendeur est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. D'aucuns pourront même considérer une telle conduite comme d'autant plus répréhensible lorsqu'il s'agit d'une personne employée pour préserver la sécurité de l'Organisation, et un tel point de vue ne saurait être considéré comme déraisonnable.

V. Par ces motifs, la requête est rejetée dans son intégralité.

*(Signatures)*

**Kevin Haugh**  
Vice-Président, Président

**Omer Yousif Bireedo**  
Membre

**Spyridon Flogaitis**  
Membre

New York, le 24 novembre 2004

**Maritza Struyvenberg**  
Secrétaire