

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
31 janvier 2006
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1274

Affaire n° 1357 : SIMMONDS

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Julio Barboza (Président); M^{me} Jacqueline R. Scott;
M. Goh Joon Seng;

Attendu que le 24 mai 2004, Sandra Simmonds, une ancienne fonctionnaire de
l'Organisation des Nations Unies, a déposé une requête dans laquelle elle présentait
notamment les demandes suivantes :

« 7 ...

...

c) De *décider* de tenir une procédure orale sur la présente requête
conformément à l'article 8 de son Statut et au chapitre IV de son règlement;

8. Sur le fond, ...

a) D'*annuler* la décision du Secrétaire général de mettre fin à
l'engagement de la requérante avec indemnité tenant lieu de préavis;

b) De *dire et juger* que la mesure disciplinaire imposée par le
défendeur était indûment sévère et disproportionnée par rapport à la faute
qu'elle a reconnu avoir commise, compte tenu de toutes les circonstances de
l'affaire;

c) D'*ordonner* la réintégration de la requérante avec effet au 3 mars
2004;

d) De *fixer*, conformément au paragraphe 1 de l'article 10 du Statut et
du Règlement le montant de l'indemnité à verser en lieu et place de
l'exécution de l'obligation demandée par la requérante au montant net du
traitement de base de la requérante pour une période de deux ans;

e) D'*allouer* à la requérante, à titre de dépens, la somme de
7 500 dollars pour frais de justice et de 500 dollars pour frais et débours. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 7 octobre, puis encore au 30 novembre 2004, le délai de dépôt de sa réponse;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 30 novembre 2004;

Attendu que la requérante a déposé ses observations écrites le 29 juillet 2005;

Attendu que, le 7 novembre 2005, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale sur la présente requête;

Attendu que l'exposé des faits, y compris concernant l'expérience professionnelle de la requérante, figurant dans le rapport du Comité paritaire de discipline, se lit en partie comme suit :

« II. Expérience professionnelle

... Le 11 novembre 1991, [la requérante] est entrée à l'Organisation des Nations Unies dans le cadre d'un contrat de courte durée pour occuper un poste de planton, classe GS-1, au Groupe des plantons du Département de la gestion. Par la suite, [elle] a reçu plusieurs offres d'engagement de durée déterminée et a été promue à des postes de classe GS-2 et GS-3. Le 10 mai 1999, le service administratif du Département de la gestion a approuvé [son] affectation temporaire au Bureau chargé du Programme Iraq. À compter du 1^{er} janvier 2000, [elle] a obtenu un contrat de durée déterminée d'un an comme commis aux finances, classe GS-3, échelon VII, au Bureau chargé du Programme Iraq. Elle a été détachée de façon permanente à ce bureau à compter du 1^{er} juillet 2001. [La requérante] a été à l'emploi du Bureau chargé du Programme Iraq jusqu'au 30 septembre 2003. À compter du 1^{er} octobre 2003, [la requérante] a été détachée pour occuper un poste de classe G-4 à la Mission des Nations Unies au Libéria.

III. Historique de l'accusation

... Le comportement répréhensible allégué remonte à mars, mai et juin 2003. Selon le compte rendu figurant au dossier (ci-après le rapport d'enquête), en date du 9 septembre 2003, émanant du Bureau chargé du Programme Iraq, [la requérante] a indiqué que pour les mois de mars et de mai 2003, elle a demandé et accepté des paiements au titre d'heures supplémentaires pendant lesquelles elle n'a pas effectivement travaillé. Elle aurait modifié le fichier d'heures supplémentaires après que son supérieur hiérarchique eut approuvé les heures pendant lesquelles elle avait effectivement travaillé, afin d'y inclure des heures non ouvrées. [La requérante] s'est ensuite servie de l'accès dont elle disposait au Système intégré de gestion (système IMIS) pour y saisir les fausses informations. Selon le rapport, [la requérante] a été payée, pour ces heures non ouvrées, au taux majoré de moitié pour 48 heures et au taux double pour 27 heures.

... D'après le rapport d'enquête, la requérante aurait en outre présenté une demande falsifiée d'heures supplémentaires non effectuées pour le mois de juin 2003, étayée par une demande de conversion de trois jours de congé de maladie demandés antérieurement en jours de congé annuel, ce qui la rendait admissible à des heures supplémentaires pendant la fin de semaine. Cette irrégularité a été découverte avant que le paiement pour ce mois ne soit effectué.

... Le 17 juillet 2003, une réunion eut lieu entre la requérante, ... son supérieur hiérarchique et ... le Chef du service administratif [au sujet de la demande d'heures supplémentaires présentée par la requérante pour le mois de juin 2003]. Lors de cette réunion, la requérante a exprimé des regrets et reconnu qu'elle avait commis une faute, qui était motivée par des difficultés financières personnelles. Lorsque ... il lui fut demandé si c'était la première fois qu'elle commettait une telle faute, elle a répondu par l'affirmative. Cependant, en examinant ses demandes d'heures supplémentaires antérieures, dans le cadre de l'enquête, la direction a découvert les demandes falsifiées pour mars et mai 2003...

... Le 31 juillet 2003, une autre réunion eut lieu ... Interrogée sur les écarts constatés pour les mois de mars et de mai 2003, la requérante a reconnu avoir ajouté des heures supplémentaires sur les formulaires pour ces deux mois après que son supérieur hiérarchique ... eut approuvé les formulaires véridiques. Le rapport d'enquête signé par son responsable administratif, en date du 9 septembre 2003, souligne ce qui suit :

“La requérante a selon toutes les apparences falsifié les dossiers d'heures supplémentaires et a été payée pour des heures supplémentaires non autorisées pour les mois de mars et de mai 2003. Les heures supplémentaires réclamées pour le mois de juin 2003 n'ont de toute évidence été ni signalées ni certifiées dans le système IMIS et aucun paiement n'a donc été fait.”

... Par memorandum ... daté du 25 septembre 2003, le Directeur exécutif du Bureau chargé du Programme Iraq a signalé cette affaire au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines. Dans ce memorandum, [le Directeur exécutif] écrivait :

“Étant donné qu'il s'agit apparemment d'une faute isolée, motivée par le besoin financier, au cours d'une carrière sans tache de près de 12 ans au sein du Secrétariat, je recommande de recouvrer le paiement excédentaire mais de ne prendre aucune autre mesure disciplinaire.”

... Par memorandum daté du 3 octobre 2003, ... le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé [la requérante] des accusations [de fraude, de fausse déclaration relative à une demande de paiement par l'Organisation des Nations Unies et de modification intentionnelle de documents et de dossiers officiels] qui étaient portées contre elle. Elle a été informée que “[c]ette conduite, si elle est avérée, constituerait une violation des obligations d'intégrité et de bonne conduite auxquelles sont tenus les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies” et ... elle a été invitée ... à répondre à ces allégations...

... Par memorandum daté du 27 octobre 2003 ..., [la requérante] a déposé sa réponse. (...)

... Par memorandum daté du 16 novembre 2003, [le] Sous-Secrétaire général [à la gestion des ressources humaines] a renvoyé le dossier de [la requérante] au [Comité paritaire de discipline] à New York pour qu'il donne son avis sur les mesures disciplinaires à imposer, le cas échéant, à [la requérante] en raison de son comportement répréhensible. »

Le 7 janvier 2004, la requérante a déposé auprès du Comité paritaire de discipline la copie d'un chèque d'un montant de 2 550 dollars qu'elle avait remis au Bureau chargé du Programme Iraq à titre de restitution des paiements d'heures supplémentaires effectués pour mars et mai 2003.

Le 29 janvier 2004, le Comité paritaire de discipline a déposé son rapport. Ses observations, conclusions et recommandations se lisent comme suit :

« VI. Considérations

24. Ainsi que les parties le reconnaissent, le jury a noté que les faits de l'espèce ne sont pas contestés. [La requérante] a reconnu au cours de l'audience qu'elle avait commis la faute dont elle est accusée ... La faute est donc avérée.

...

28. Avant d'examiner la mesure disciplinaire à recommander, le jury s'est demandé s'il existait en l'espèce des circonstances atténuantes. Sans excuser ni innocenter les actes de [la requérante], le jury note que, d'après les éléments de preuve dont il dispose, celle-ci semble avoir effectivement connu pendant quelque temps, avant de commettre la faute qui lui est reprochée, des difficultés financières importantes pour assurer sa propre subsistance et celle de ses deux enfants ... Bien que le jury ne considère pas ce facteur comme une circonstance atténuante, il note que [la requérante] est une mère seule ayant deux enfants à sa charge. Lorsqu'il s'est interrogé sur la mesure disciplinaire à recommander, le jury a tenu compte des antécédents professionnels immaculés de la fonctionnaire pendant 12 ans ... ainsi que du fait que l'administration avait approuvé son détachement pour la mission au Libéria le 1^{er} octobre 2003 après avoir été informée des allégations de faute la concernant (mais avant de porter des accusations officielles contre elle le 3 octobre ...).

29. Le jury a estimé, au vu de l'ensemble des circonstances, y compris le remords évident de [la requérante] à l'égard de ses actes, qu'un renvoi sommaire ou un licenciement ne serait pas une recommandation appropriée. Bien qu'il soit conscient des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général dans les cas de faute, le jury a estimé qu'une sanction sévère comme le renvoi sans préavis ou la cessation de service serait disproportionnée en l'espèce et dans les circonstances décrites.

...

31. Le jury ... note avec préoccupation la facilité avec laquelle [la requérante] a été en mesure de saisir et de modifier dans le système IMIS des données concernant ses propres heures supplémentaires.

VII. Conclusions et recommandations

32. Le jury conclut que les actes de [la requérante] constituent une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel. Le jury recommande à l'unanimité au Secrétaire général de la rétrograder pendant un an d'un échelon de classe. Il recommande en outre de [lui] adresser un blâme écrit du Secrétaire général, dont copie sera versée à son dossier administratif. Le jury *recommande également à l'unanimité* de ne pas autoriser [la requérante] à travailler dans le système IMIS sans supervision appropriée.

... »

Le 2 mars 2004, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis une copie du rapport du Comité paritaire de discipline à la requérante en l'informant de ce qui suit :

« Le Secrétaire général ... approuve la conclusion du Comité paritaire de discipline selon laquelle la faute alléguée dans la présente affaire est avérée. Il a examiné avec soin les facteurs énumérés par le Comité pour étayer ses recommandations tendant à l'application de mesures disciplinaires assez clémentes. Cependant, étant donné que vos actes manifestent une intention claire et répétée de frauder l'Organisation en vue d'un gain financier, le Secrétaire général a conclu qu'une telle conduite constituait une grave violation des normes de conduite et d'intégrité [de l'Organisation des Nations Unies] et qu'elle était incompatible avec le maintien au service de l'Organisation. En vertu du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré d'imposer des mesures disciplinaires appropriées, le Secrétaire général a décidé de mettre fin à votre engagement sans préavis avec indemnité en tenant lieu conformément au sous-alinéa (vii) de l'alinéa a) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel, avec effet à la date de réception de la présente lettre, en fin de journée. »

Le 24 mai 2004, la requérante a introduit la requête susmentionnée auprès du Tribunal.

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

1. La décision du Secrétaire général d'imposer à titre de sanction la cessation de service sans préavis avec indemnité en tenant lieu est indûment sévère et disproportionnée par rapport à la faute.

2. La décision du défendeur est arbitraire, le Comité paritaire de discipline ayant jugé que le renvoi serait disproportionné au vu des circonstances.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La conduite de la requérante constitue une faute grave.

2. La mesure disciplinaire imposée à la requérante est un exercice approprié de l'autorité et du pouvoir discrétionnaire du défendeur et n'est pas disproportionnée par rapport aux fautes commises par la requérante.

3. Les moyens de la requérante fondés sur de prétendues circonstances atténuantes sont sans fondement.

Ayant délibéré du 7 au 23 novembre 2005, le Tribunal rend le jugement suivant :

I. La requérante a formé un recours contre la décision du Secrétaire général de la licencier avec indemnité en lieu et place de préavis. Encore qu'elle ne conteste pas les conclusions du Comité paritaire de discipline sur la faute commise, la requérante allègue qu'en raison de circonstances atténuantes, la sanction du Secrétaire général est disproportionnée par rapport à la faute. Elle fait valoir en outre que ses droits à une procédure régulière ont subi une atteinte parce qu'elle n'a pas bénéficié du temps et des possibilités nécessaires pour consulter son conseil avant l'audience du Comité paritaire de discipline.

II. La requérante, qui a été à l'emploi de l'Organisation pendant environ 12 ans, occupait un poste de commis aux finances à l'époque de la faute alléguée. En cette capacité, la requérante avait accès au système IMIS, le système informatique qui permet entre autres d'enregistrer les heures supplémentaires des fonctionnaires et l'indemnité qui leur est accordée à ce titre. Selon le dossier, en mars et en mai 2003, la requérante a demandé et accepté des paiements pour des heures supplémentaires non effectuées. La requérante aurait modifié sa fiche d'enregistrement des heures de présence après que son supérieur hiérarchique eut approuvé les heures réellement effectuées, pour y inclure des heures supplémentaires non effectuées. Elle a ensuite utilisé son accès au système IMIS pour modifier le dossier électronique afin d'y saisir ces données frauduleuses. De plus, en juin 2003, la requérante a de nouveau falsifié son dossier d'heures supplémentaires, sans cependant inscrire les données dans le système IMIS. Enfin, à l'occasion de sa demande frauduleuse d'heures supplémentaires de juin, la requérante a demandé la conversion de trois jours de congé de maladie en trois jours de congé annuel afin d'être admissible aux heures supplémentaires pendant la fin de semaine. Elle n'a été payée que pour les demandes frauduleuses faites en mars et en mai; l'irrégularité fut découverte avant le paiement de juin. La requérante a reçu environ 2 550 dollars en paiement d'heures supplémentaires non effectuées.

III. Les réclamations frauduleuses ont été révélées par la requérante elle-même qui, lors d'une réunion avec ses supérieurs hiérarchiques le 17 juillet 2003, a reconnu qu'elle avait réclamé de façon indue des heures supplémentaires pour le mois de juin et a exprimé des remords pour sa conduite. Lors de cette réunion, lorsque ses supérieurs hiérarchiques lui ont demandé si c'était la première fois qu'elle modifiait les paiements d'heures supplémentaires, la requérante a répondu par l'affirmative. Après cette première réunion, cependant, l'enquête a révélé que la requérante s'était aussi rendue coupable de fraudes semblables à l'égard de paiements effectués en mars et en mai. Interrogée, la requérante a également reconnu sa culpabilité à l'égard de ces paiements. Les supérieurs hiérarchiques de la requérante ont recommandé que le paiement excédentaire soit recouvré mais qu'aucune autre mesure disciplinaire ne soit prise à son encontre, concluant que cette faute était un manquement isolé dans une « carrière sans tache de près de 12 ans ».

Le 3 octobre 2003, la requérante a été officiellement accusée et invitée à répondre aux allégations de faute. Elle a également été informée du fait qu'elle pouvait avoir recours à la liste des conseils.

Pour sa défense, la requérante a affirmé que sa conduite résultait de difficultés financières extrêmes occasionnées par sa séparation de son mari. Par suite de cette séparation, elle était devenue le soutien financier de ses deux enfants, qu'elle élevait seule. En outre, a-t-elle allégué, elle avait récemment perdu sa sœur, et elle était durement affectée. Elle reconnaissait la gravité de sa faute, s'en excusait et demandait pardon à l'Organisation. La requérante a, par la suite, remboursé volontairement à l'Organisation les paiements illégalement obtenus pour des heures supplémentaires. Le 16 novembre 2003, l'affaire a été renvoyée au Comité paritaire de discipline afin qu'il donne un avis sur la mesure disciplinaire qu'il convenait éventuellement de prendre.

IV. Au moment de l'audience du Comité paritaire de discipline, la requérante était en mission au Libéria. Elle prétend qu'elle n'a consulté son conseil que lors d'un

entretien téléphonique et que son seul contact avec le Comité paritaire de discipline a eu lieu par téléphone. À l'audience du Comité, le 15 janvier 2004, la requérante a été représentée par son conseil. Le dossier n'indique nullement que le conseil de la requérante ait à un moment quelconque évoqué des préoccupations au sujet de l'accès de la requérante à son conseil et de sa communication avec lui.

Le Comité paritaire de discipline a conclu que les actes de la requérante constituaient une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel. Toutefois, au vu de la carrière sans tache de la requérante pendant 12 ans et de ses difficultés financières et personnelles, le Comité paritaire de discipline a recommandé à l'unanimité de la rétrograder d'un échelon de classe pendant un an, de lui adresser un blâme écrit du Secrétaire général et de verser ce blâme à son dossier administratif. Le Comité paritaire de discipline a également recommandé à l'unanimité que la requérante ne soit pas autorisée à travailler dans le système IMIS sans supervision. Enfin, le Comité a recommandé que l'Organisation « prenne des mesures immédiates pour réexaminer le fonctionnement du système IMIS afin d'interdire aux fonctionnaires qui y sont affectés d'entrer des données les concernant personnellement ».

Le Secrétaire général a souscrit à la conclusion du Comité paritaire de discipline concernant la faute, mais il a refusé d'approuver les mesures recommandées par le Comité, qu'il a considéré comme des « mesures disciplinaires assez clémentes ». Le Secrétaire général a estimé pour sa part que les actes de la requérante « manifest[ai]ent une intention claire et répétée de frauder l'Organisation en vue d'un gain financier ». En conséquence, le Secrétaire général a décidé de licencier la requérante avec indemnité en lieu et place de préavis.

V. Le Tribunal examinera d'abord la question de savoir si la sanction imposée par le Secrétaire général est disproportionnée par rapport à la faute. Le Tribunal reconnaît depuis longtemps que le Secrétaire général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire, notamment pour déterminer les sanctions appropriées en cas de faute. (Jugement n° 1187, *Igwebe* (2004), renvoyant au Jugement n° 436, *Wiedl* (1988).) Cependant, l'imposition de mesures disciplinaires met également en jeu l'exercice d'un pouvoir quasi-judiciaire et doit en conséquence prendre en compte, entre autres, la proportionnalité de la sanction imposée. (Voir Jugements n° 897, *Jhuthi* (1998) et n° 941, *Kiwanuka* (1999).) Aussi la sanction peut-elle être entachée d'irrégularités lorsqu'elle est jugée disproportionnée. (Jugements n° 1011, *Iddi* (2001); n° 1090, *Berg* (2002); et n° 1244, *Casin* (2005).)

VI. En l'instance, le Tribunal juge que la sanction imposée par le Secrétaire général n'était pas disproportionnée. Le Tribunal note que la requérante a fraudé l'Organisation à plus d'une reprise et a également menti sur le nombre de fois qu'elle avait commis une telle faute. La requérante a violé la confiance placée en elle par l'Organisation; elle avait accès sans supervision à son dossier d'indemnisation personnelle et à ceux d'autres fonctionnaires et l'Organisation avait toutes les raisons de s'attendre qu'elle utiliserait cet accès de façon honnête et dans les meilleurs intérêts de l'Organisation. Bien que le Tribunal apprécie les difficultés auxquelles la requérante faisait face, il ne peut fermer les yeux sur une conduite frauduleuse de cette nature. Si la requérante avait des problèmes financiers ou affectifs, elle pouvait et devait demander de l'aide à ses supérieurs hiérarchiques ou

à d'autres personnes de l'Organisation; elle ne l'a pas fait. Le Tribunal juge que le Secrétaire général

« est sans conteste fondé à juger qu'une personne qui commet une fraude au préjudice de l'Organisation ne saurait demeurer à son emploi. Pareille conduite est tout à fait incompatible avec le comportement élevé que le défendeur est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. » (Jugement n° 1222, *Othigo*, (2004).)

Aussi le Tribunal conclut-il que la décision du Secrétaire général de licencier la requérante avec indemnité en lieu et place de préavis constituait un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire. (Voir, *passim*, Jugement n° 1175, *Ikegame*, (2004).)

VII. S'agissant des allégations de la requérante selon lesquelles une atteinte a été portée à ses droits à une procédure régulière parce qu'elle n'a pas eu suffisamment de temps pour consulter son conseil, le Tribunal les juge sans fondement. Le dossier indique que dès octobre 2003, la requérante a été informée de la possibilité d'obtenir les services d'un conseil et l'audience du Comité paritaire de discipline n'a eu lieu qu'en janvier 2004, deux mois et demi plus tard. La requérante a donc disposé d'un temps suffisant pour préparer sa défense. En outre, rien n'indique que la requérante ou son avocat ait demandé un report de l'audience du Comité paritaire de discipline pour quelque raison que ce soit, et moins encore parce que la requérante avait besoin de consulter son conseil ou de préparer son dossier. De surcroît, la requérante et son conseil n'ont, à aucun moment au cours de l'audience, allégué que la requérante n'avait pas eu suffisamment de temps pour consulter son conseil; ce moyen n'a été soulevé par la requérante qu'après le fait. Pour ces raisons, le Tribunal estime que la requérante a eu suffisamment de temps pour consulter son conseil et que ses droits à une procédure régulière n'ont pas subi d'atteinte à ce chapitre.

VIII. Par ces motifs, le Tribunal rejette toutes les demandes de la requérante.

(Signatures)

Julio Barboza
Président

Jacqueline R. Scott
Membre

Goh Joon Seng
Membre

New York, le 23 novembre 2005

Maritza Struyvenberg
Secrétaire