

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
31 janvier 2007
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1314

Affaire n° 1412

Contre : La Commissaire générale
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. Spyridon Flogaitis, Président; M. Kevin Haugh;
M. Goh Joon Seng;

Attendu que les 30 avril et 29 novembre 2004, un ancien fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après dénommé l'Office ou l'UNRWA) a introduit des requêtes qui ne remplissaient pas toutes les conditions de forme prescrites par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que le 15 mars 2005, le requérant, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a de nouveau introduit une requête dont les conclusions se lisaient en partie comme suit :

« Section II : CONCLUSIONS

a) [...]

b) Le requérant conteste la décision [du Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban de le rétrograder du poste d'administrateur chargé de la [région de la Bekaa] à celui d'enseignant dans la même région [...]

c) [Le requérant demande à être réintégré dans ses fonctions au poste d'administrateur chargé de la région] de la Bekaa, qui est vacant [...]

d) [Le requérant prie le Tribunal de se prononcer sur le montant de l'indemnité]

[...] »

Attendu que le 25 novembre 2005, le requérant a présenté une communication;

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé jusqu'au 30 novembre 2005 le délai prescrit pour le dépôt de sa réplique;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 30 novembre 2005;

Attendu que le 26 mai 2006, le défendeur a déposé une réplique à la communication présentée par le requérant le 25 novembre 2005 et que le 24 juin, le requérant a présenté des observations sur cette réplique;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 29 mai 2006;

Attendu que l'exposé des faits figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours, qui comporte un résumé des états de service du requérant, se lit en partie comme suit :

« **II. Résumé des faits**

[...] À compter du 18 septembre 1968, le [requérant] a été employé au mois par l'Office comme instituteur titulaire "C".

[...] On [lui] a proposé un engagement temporaire de durée indéterminée comme instituteur "F" de classe 4 à l'école primaire Nazareth de Burj Barajneh à compter du 1^{er} septembre 1969, et il a accepté.

[...] Du 12 février au 10 avril 1993, le [requérant] a été administrateur par intérim de la région de la Bekaa et, à compter du 14 juin 1993, il a été nommé administrateur chargé de cette région et promu à la classe 12 avec une période de stage d'un an.

[...] Le 24 juin 1994, le Directeur par intérim des affaires de l'UNRWA a fait savoir au [requérant] que, dans son dernier rapport [d'appréciation du comportement professionnel], le Directeur adjoint n'avait pas recommandé qu'[il] soit confirmé dans ses fonctions en raison du fait que son comportement professionnel ne donnait pas satisfaction et que ses capacités professionnelles et ses compétences en matière d'encadrement étaient insuffisantes. En conséquence, la période de stage du [requérant] a été prolongée de trois mois.

[...] Le 21 juillet 1995, le [requérant] a reçu du [Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban] un blâme écrit parce qu'il n'avait pas défendu au mieux les intérêts de l'Office à propos de fonds empruntés par un certain M. J. Le 27 septembre [...], le fonctionnaire des finances (hors siège) a signalé [au] Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban que l'emprunt de M. J. avait été remboursé intégralement grâce aux efforts du [requérant]. Il a donc recommandé le retrait du blâme écrit, mais cette recommandation est restée sans suite.

[...] À compter du 1^{er} août 1997, [le requérant] a été muté au poste d'administrateur chargé de la région du centre du Liban et, un mois plus tard, il a été promu à la classe 14 correspondant à ce poste. [Il] restait aussi titulaire du poste d'administrateur chargé de la région de la Bekaa.

[...]

[...] Le 3 septembre 1999, le [requérant] a demandé à ne conserver que le poste d'administrateur chargé de la région de la Bekaa. La demande du [requérant] a été approuvée avec effet au 13 septembre [...] et il est resté à la classe 14 (alors que le poste d'administrateur chargé de la région de la Bekaa est normalement un poste de classe 12).

[...]

[...] Le 9 février 2001, un fournisseur a eu un entretien avec le vérificateur des comptes hors classe du Bureau du Liban. Il lui a remis copie d'une lettre dans laquelle il formulait de graves plaintes à l'encontre d'un fonctionnaire de l'Office. Il a assuré avoir confié précédemment l'original de cette lettre au [requérant] en lui demandant de la transmettre au responsable des services techniques et de construction. Le requérant ne l'avait pas fait et lorsque le vérificateur lui a demandé pourquoi, il a affirmé que le fournisseur lui avait demandé de garder la lettre tant qu'il ne lui demanderait pas de la transmettre.

[...] Le 13 février 2001, le Directeur adjoint des affaires de l'UNRWA et responsable de l'administration au Liban a écrit au Directeur du Département de la vérification et de l'inspection des comptes du Bureau d'Amman, le priant d'enquêter sur la plainte du fournisseur et la rétention de sa lettre par le [requérant], en joignant une copie de celle-ci.

[...] Le 9 mars 2001, le Directeur du Département de la vérification et de l'inspection des comptes a remis au Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban un rapport préliminaire sur la plainte du fournisseur. Dans ce rapport, le Département formulait les conclusions suivantes :

a) Le fournisseur avait confié sa lettre au [requérant] 16 jours avant de demander une entrevue avec le vérificateur des comptes hors classe du Bureau du Liban;

b) Indépendamment des instructions du fournisseur (point faisant même l'objet d'un désaccord), le [requérant] connaissait la teneur de [...] la plainte et savait qu'il était tenu d'en rendre compte, et il a d'ailleurs admis qu'il aurait dû informer [le] Directeur ou [le] Directeur adjoint des affaires de l'UNRWA au Liban de l'existence de la lettre du fournisseur.

[...] Dans une lettre datée du 8 juin 2001, [le] Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban a adressé un blâme au [requérant], l'informant qu'à compter du 1^{er} juillet, il serait muté et rétrogradé à un poste d'enseignant de classe 10, mais en conservant la classe 12 [...] et lui indiquait qu'il avait décidé de prendre des mesures disciplinaires parce que le [requérant] ne l'avait pas informé directement de la teneur de la plainte adressée par le fournisseur au responsable des services techniques et de construction [...] laquelle appelait des mesures immédiates. En outre, [il] avait omis de soulever la question lors d'une réunion avec [le] Directeur et [le] Directeur adjoint des affaires de l'UNRWA au Liban, qui s'était tenue le 1^{er} février au Bureau du Liban [...] [Le] Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban a également souligné que :

a) Le [requérant] avait reçu un blâme écrit le 21 juillet 1995;

b) À plusieurs reprises, en 1999 et 2000, le [requérant] n'avait pas atteint dans l'exercice de ses fonctions le niveau qu'on attendait d'un

administrateur régional, notamment dans la gestion du personnel qui dépendait directement de lui;

c) En septembre 1999, le [requérant] et [le superviseur de l'enseignement dans la région de la Bekaa] avaient eu un différend, qui avait eu des effets préjudiciables sur le programme d'enseignement dans la région; et

d) En juillet 1999, le [requérant] avait accusé un directeur d'école d'avoir accepté un grand nombre d'écoliers non palestiniens; or, il s'était avéré par la suite que certains de ces écoliers et d'autres écoliers dans d'autres établissements avaient été admis sur ordre du [requérant].

[...] Le 14 juin 2001, le [requérant] a demandé [au] Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban de réexaminer et d'annuler la décision de lui infliger une sanction disciplinaire. [Il] a maintenu que le fournisseur lui avait demandé de ne pas transmettre immédiatement sa lettre, qui, en outre, se rapportait à des allégations formulées six ans auparavant. Il a évoqué aussi les autres questions sur lesquelles portait la lettre du 8 juin du Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban [...]

[...] Le 26 juin 2001, le [requérant] a fait savoir au Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban que les mesures disciplinaires prises à son encontre auraient des effets préjudiciables sur son moral et ses finances et a demandé l'autorisation de prendre une retraite anticipée à compter du 29 juin, conformément au paragraphe 8 de la disposition 109.2 du Règlement du personnel. [...] Sa demande a été approuvée le 28 juin [...] et le [requérant] a quitté l'Office le lendemain à la fin de la journée de travail.

[...] Dans une lettre datée du 11 juillet 2001, le Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban a fait savoir au [requérant] qu'il n'avait aucune raison de revenir sur sa décision de [lui] imposer des sanctions disciplinaires.

[...] Le 30 juillet 2001, le [requérant] a saisi le Secrétaire de la Commission paritaire de recours du personnel régional à Amman (Jordanie) de son recours. »

La Commission a adopté son rapport le 18 novembre 2003. Son évaluation, ses conclusions et sa recommandation se lisaient en partie comme suit :

« **III. Évaluation et conclusions**

23. Au cours de ses délibérations, la Commission a examiné tous les documents dont elle était saisie, y compris le dossier individuel du requérant, et elle est parvenue aux conclusions suivantes :

a) La Commission a noté que les rapports d'évaluation du comportement professionnel du requérant pour les années 1998 et 1999 étaient excellents. Il est dit dans un de ces rapports que le requérant est "d'une loyauté indéfectible envers l'UNRWA et entièrement dévoué à sa tâche, qu'il accomplit avec la plus grande compétence".

b) La Commission a noté qu'il y avait eu dans l'évaluation du comportement professionnel du requérant un brusque changement que ne justifiait aucun élément probant.

c) La Commission estime que les sanctions disciplinaires prises à l'encontre du requérant sont trop sévères et disproportionnées par rapport aux accusations portées contre lui.

Recommandation

24. [...] La Commission recommande à l'unanimité que le dossier soit réexaminé. »

Le 4 décembre 2003, le requérant, auquel le défendeur n'avait pas fait savoir si son recours devant la Commission paritaire avait été accepté ou rejeté, a écrit à celui-ci, disant notamment : « maintenant que mon cas a été examiné par la [Commission] et avant de recevoir votre réponse [concernant ses recommandations] [...] ». Le requérant savait donc à cette date que la Commission avait transmis ses recommandations au défendeur.

Le 15 mars 2005, le requérant, n'ayant reçu aucune réponse de la Commissaire générale concernant son recours devant la Commission paritaire, a saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Le 11 octobre 2005, la Commissaire générale a informé le requérant de ce qui suit :

« Je ne suis pas d'accord avec la recommandation de la Commission. Étant donné les graves allégations que contenait la lettre du fournisseur, vous auriez dû la transmettre immédiatement à vos supérieurs, même si, comme vous l'affirmez, il vous avait demandé d'attendre avant de le faire. En tardant à informer vos supérieurs de l'existence de cette lettre et à la leur communiquer, vous avez enfreint la circulaire 03/99 sur les allégations et les plaintes et trahi la confiance dont vous étiez investi en tant qu'administrateur régional et représentant dans la Bekaa du Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban.

Le non-respect des devoirs de votre charge constitue un comportement insatisfaisant et punissable en vertu de la disposition 10.2 du Règlement du personnel régional. Étant donné la gravité de cette faute dans un contexte extrêmement important pour l'Office et les incidents qui l'ont précédée (notamment les actes préjudiciables à l'Office qui vous avaient déjà valu un blâme), je ne partage pas l'avis de la Commission selon lequel le blâme écrit, la rétrogradation et la mutation constituaient une sanction excessive (d'autant que la rétrogradation et la mutation n'ont pas eu lieu puisque vous avez été autorisé à prendre votre retraite avant qu'elles ne surviennent).

Compte tenu de ce qui précède, j'ai rejeté votre recours. »

Attendu que le principal moyen du requérant est le suivant :

La décision de le blâmer, de le rétrograder et de le muter était entachée de parti pris et de motifs illégitimes.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La requête, dans sa totalité, n'est pas recevable par le Tribunal. Au cas où le Tribunal jugerait la requête recevable et donnerait raison au requérant sur le fond, la réparation éventuelle ne peut porter que sur la décision du défendeur d'adresser

un blâme au requérant, puisque celui-ci a quitté l'Office deux jours avant la date prévue de sa « rétrogradation (et de sa mutation) ».

2. En décidant de « blâmer et rétrograder (et muter) » le requérant, le défendeur a exercé légitimement son pouvoir discrétionnaire.

3. Les faits qui ont donné lieu à cette mesure disciplinaire sont corroborés par les pièces figurant au dossier.

4. La décision de « blâmer et rétrograder (et muter) » le requérant était proportionnelle à la faute commise.

5. La décision n'a pas été entachée d'irrégularités de fond, de motifs illégitimes ni d'abus de pouvoir.

6. La réparation demandée par le requérant est abusive.

Le Tribunal, ayant délibéré du 23 octobre au 22 novembre 2006, rend le jugement suivant :

I. Du 18 septembre 1968 au 11 février 1993, le requérant a travaillé comme enseignant pour l'Office. Du 12 février au 10 avril 1993, il a été administrateur par intérim de la région de la Bekaa. À compter du 14 juin 1993, il a été nommé administrateur de cette région et promu à la classe 12, avec une période de stage d'un an.

Le 21 juillet 1995, le requérant a reçu un blâme écrit du Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban parce qu'il n'avait pas défendu au mieux les intérêts de l'Office à propos de fonds dus par un emprunteur. L'emprunt a été remboursé ultérieurement, mais le Directeur n'a pas annulé le blâme.

Le requérant a été muté au poste d'administrateur de la région du centre du Liban à compter du 1^{er} août 1997 et promu à la classe 14 correspondant à ce poste un mois plus tard. Il a aussi conservé le poste d'administrateur chargé de la région de la Bekaa. Il n'a pas entretenu de bonnes relations avec le personnel du bureau régional de la Bekaa, ce qui a eu des effets préjudiciables sur le programme d'enseignement dans la région. Le 13 septembre 1999, il a été relevé de ses fonctions d'administrateur de la région du centre du Liban, ne conservant que son poste d'administrateur de la région de la Bekaa (mais à la classe 14).

Le 9 février 2001, un fournisseur a remis au vérificateur des comptes hors classe une copie d'une lettre dans laquelle il formulait de graves plaintes à l'encontre d'un fonctionnaire de l'Office (autre que le requérant). Il a assuré avoir confié l'original de cette lettre au requérant en lui demandant de la transmettre. Le requérant ne l'avait pas fait et, le 13 février, le bureau de l'UNRWA au Liban a demandé une enquête sur cet incident. Le 8 juin, le requérant a reçu un autre blâme et a été informé que, parce qu'il avait tardé à transmettre la plainte du fournisseur aux autorités compétentes et pour plusieurs autres raisons, il serait muté et rétrogradé à un poste d'instituteur de classe 10, mais en conservant la classe 12, à compter du 1^{er} juillet. Le 14 juin, le requérant a écrit au Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban, réfutant les allégations et le priant de réexaminer et d'annuler la décision de lui infliger une sanction disciplinaire. Il a ensuite demandé l'autorisation de prendre une retraite anticipée, qui lui a été accordée le 28 juin. Il a quitté l'Office le lendemain, avec toutes les indemnités calculées à la classe 14. Sa

cessation de service a donc eu lieu avant la date à laquelle il aurait dû être rétrogradé et muté.

Le 30 juillet 2001, le requérant a saisi la Commission paritaire de recours du personnel régional. Dans son rapport daté du 18 novembre 2003, la Commission a estimé que les mesures disciplinaires prises à l'encontre du requérant étaient trop sévères par rapport aux accusations portées contre lui et recommandé que son dossier soit réexaminé. Le 11 octobre 2005, la Commissaire générale a fait savoir au requérant qu'elle ne partageait pas l'avis de la Commission et qu'elle rejetait le recours. Le requérant fait appel de cette décision.

II. Deux questions se posent principalement en l'espèce :

- i) La requête est-elle recevable et, dans l'affirmative,
- ii) La décision d'adresser un blâme au requérant et de le rétrograder est-elle disproportionnée par rapport à la « faute » commise?

III. Pour ce qui est de la recevabilité, le Tribunal souligne que les dispositions de l'article 7 de son Statut applicables en la matière se lisent comme suit :

« 1. Une requête n'est recevable que si le fonctionnaire intéressé a préalablement soumis le différend à l'organisme paritaire de recours prévu par le Statut du personnel et si cet organisme a communiqué son avis au Secrétaire général, sauf lorsque le Secrétaire général et le requérant sont convenus de soumettre directement la requête au Tribunal administratif.

2. Dans le cas et dans la mesure où les recommandations de l'organisme paritaire [c'est-à-dire la Commission paritaire de recours] font droit à la requête présentée, une requête devant le Tribunal est recevable si le Secrétaire général :

- a) A rejeté les recommandations;
- b) N'a pas pris de décision dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis; ou
- c) N'a pas donné suite aux recommandations dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis.

[...]

4. La requête, pour être recevable, doit être introduite dans les quatre-vingt-dix jours à compter des dates et périodes visées au paragraphe 2 du présent article. »

IV. Le 20 novembre 2003, la Commission paritaire de recours a soumis son rapport, dans lequel elle formulait une recommandation favorable au requérant.

V. Le requérant a dû l'apprendre le 4 décembre 2003 au plus tard. De toute manière, la Commission lui a fait savoir le 8 avril 2004 qu'elle avait soumis sa recommandation au défendeur avant la fin de novembre 2003. Le requérant disposait donc pour déposer sa requête d'un délai de quatre-vingt-dix jours à compter du 20 novembre, du 4 décembre ou, au plus tard, du 8 avril 2004. La requête, datée du 15 mars 2005, a été reçue par le Tribunal le 7 avril 2005, soit au moins neuf mois trop tard.

Les délais prescrits à l'article 7 sont clairs. Lorsque les recommandations de la Commission font droit à une requête, le délai de quatre-vingt-dix jours commence à courir trente jours après la date à laquelle elles ont été communiquées au défendeur, à supposer que le requérant ait connaissance de leur date et de leur teneur. Dans le cas contraire, il ne pourrait savoir quand commence à courir le délai de quatre-vingt-dix jours qu'il doit respecter pour le dépôt de sa requête.

Même s'il connaît la date à laquelle la Commission a communiqué ses recommandations au requérant, encore faut-il qu'il en connaisse la teneur, faute de quoi il ne peut décider en connaissance de cause s'il doit former un recours et quelle réparation demander.

En l'espèce, le défendeur a pris sa décision beaucoup plus tard que la date à laquelle le requérant aurait dû, conformément à l'article 7, avoir formé son recours, et il se trouve qu'il a rejeté la recommandation de la Commission.

Une administration à laquelle il a fallu près de deux ans pour décider quelle suite elle allait donner à la recommandation de la Commission ne saurait avoir gain de cause lorsqu'elle soutient que le requérant est forclos. Même si le délai de dépôt d'une requête devant le Tribunal est fixé dans le Statut, il serait injuste de l'appliquer strictement au requérant alors qu'il a ignoré aussi longtemps les résultats de son recours à cause d'un retard excessif et injustifié du défendeur. Si l'Administration attend du requérant qu'il respecte les délais, elle doit pouvoir, avec les ressources dont elle dispose, décider dans un délai raisonnable si elle accepte ou si elle rejette les recommandations de la Commission, afin que le requérant puisse à son tour décider s'il fait appel de cette décision.

Eu égard au comportement du défendeur, le Tribunal déclare, en vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 5 de l'article 7 de son Statut, que la requête est recevable. Aux termes de cette disposition, « [l]e Tribunal peut, dans tout cas particulier, décider de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais ».

VI. Le Tribunal en vient maintenant au fond de la requête. La disposition 10.2 du Règlement du personnel régional dispose que « [l]e Commissaire général peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction. Le paragraphe 1 de sa disposition 110.1 dispose que « les mesures disciplinaires visées à la disposition 10.2 [...] consistent en blâme écrit, suspension sans traitement, rétrogradation ou licenciement pour faute ».

Selon la jurisprudence constante du Tribunal, bien que le choix des mesures disciplinaires à imposer en vertu de la disposition 10.2 du Règlement du personnel relève des pouvoirs du Commissaire général, ces pouvoirs ne sont pas absolus. En les exerçant, il doit notamment veiller à ce que la mesure prise soit proportionnelle à la faute [(voir jugement n° 1090, *Berg* (2003)].

Le Tribunal note qu'en l'espèce, le 8 juin 2001, le requérant a reçu un blâme et appris qu'il serait rétrogradé et muté ultérieurement. Puisqu'il a été autorisé à prendre volontairement une retraite anticipée à compter du 29 juin, il n'a jamais été rétrogradé ni transféré et la demande d'indemnisation à cet égard est donc sans objet. Cependant, le requérant a le droit de défendre sa réputation et le Tribunal doit donc déterminer si le blâme, la rétrogradation et la mutation qui lui ont été infligés étaient proportionnels à la faute commise [voir jugements n° 897, *Jhuthi* (1998); et n° 941, *Kiwanuka* (1999)]. Lorsque la sanction est disproportionnée, on peut

considérer qu'elle est viciée [voir jugements n° 1011, *Iddi* (2001); n° 1090, *Berg* (2002); n°s 1244 (2005) et 1274 (2006)].

VII. Le requérant a été puni d'un blâme, d'une rétrogradation et d'une mutation parce qu'il n'avait pas transmis la lettre du fournisseur, fait qu'il ne conteste pas. Cette lettre contenait de graves allégations, l'auteur disant avoir été exclu de la « liste des fournisseurs agréés » de l'Office parce qu'il avait refusé, cinq ans auparavant, de verser un pot-de-vin à un fonctionnaire de l'Office. Cette allégation méritait une enquête immédiate et approfondie, comme le requérant le savait, ou aurait dû le savoir.

Vu la gravité de la faute du requérant, le Tribunal ne pense pas que le blâme, la rétrogradation et la mutation qui lui ont été infligés étaient une sanction disproportionnée.

VIII. En conséquence, la requête est rejetée.

(Signatures)

Spyridon **Flogaitis**
Président

Kevin **Haugh**
Membre

Goh Joon Seng
Membre

New York, le 22 novembre 2006

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire