



Tribunal administratif

Distr. limitée
30 janvier 2009

Original : français

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1422

Affaire n° 1499

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : Mme Jacqueline R. Scott, Vice-présidente, président; Mme Brigitte Stern; M Goh Joon Seng;

Attendu que le 13 juillet 2006, une ancienne fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme prescrites par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu qu'après avoir procédé aux régularisations nécessaires, la requérante a de nouveau introduit, le 28 septembre 2006, une requête dans laquelle elle demandait notamment au Tribunal :

« 3. [D'ordonner] :

a) Que je [...] sois réintégrée [...] comme l'a recommandé la Commission paritaire de recours [la Commission].

b) Que je sois indemnisée du préjudice matériel et moral subi du fait de [mon] renvoi sans préavis.

c) [Que les fonctionnaires] qui [sont] responsables de cette procédure entachée de préjugés et préjudiciable [soient] sévèrement réprimandés et tenus comptables de leurs actions. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai fixé pour le dépôt de sa réplique jusqu'au 4 mars 2007, puis, par deux décisions, jusqu'au 4 avril;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 9 mars 2007;

Attendu que la requérante a déposé ses observations écrites le 18 mai 2007;

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

« États de service »

[...] [La requérante] est entrée au service de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Santiago du Chili le 6 février 2001 comme secrétaire à la classe GS-4 avec un contrat à durée déterminée. Ce contrat a été renouvelé plusieurs fois. Il a été mis fin aux services de la requérante le 13 juillet 2005. [La requérante] touchait une indemnité spéciale pour frais d'études au bénéfice de son fils [...] depuis 2001.

Résumé des faits

[...] En février 2004, [la requérante] a demandé et touché une avance sur indemnité spéciale pour frais d'études de 2 450 dollars des États-Unis pour payer les séances d'éducation spéciale de son fils [...] pendant la période allant de janvier à juin 2004. En juillet, son contrat avec la CEPALC ayant été renouvelé, elle a demandé et touché une nouvelle avance sur indemnité spéciale pour frais d'études de 2 450 dollars des États-Unis pour la période allant de juillet à décembre 2004. En octobre, elle a demandé une avance supplémentaire de 1 216 dollars des États-Unis au motif que le nombre de séances prévues pour le traitement de son fils devait passer de quatre à huit par semaine. Cette demande était accompagnée d'une communication de la spécialiste qui traitait son fils aux termes de laquelle le nombre de ces séances passerait à huit par semaine à compter du 30 septembre [...]. Le montant total des avances sur indemnité spéciale pour frais d'études versées à [la requérante] pour l'année 2004 s'élève à 6 116 dollars des États-Unis.

[...] Le 27 janvier 2005, [la requérante] a soumis à la Section des ressources humaines de la CEPALC sa demande d'indemnité pour 2004, qui comprenait huit factures d'un montant total de 3424 000 pesos chiliens (soit l'équivalent de 5607 dollars des États-Unis). Selon le rapport préliminaire, les fonctionnaires qui ont traité cette demande ont observé les irrégularités suivantes :

- a) La plupart des numéros de facture étaient consécutifs, alors que la spécialiste avait d'autres clients;
- b) Les périodes auxquelles s'appliquaient les factures n'étaient pas clairement indiquées;
- c) Des renseignements figurant sur les factures semblaient y avoir été portés à des dates différentes; et
- d) Selon les factures, le prix des séances variait de 18 965 à 19 230 pesos chiliens.

[...] Le 9 février, [la requérante] a été priée d'expliquer ces irrégularités. La CEPALC a jugé ses explications satisfaisantes et poursuivi le traitement de sa demande d'indemnité.

[...] Selon l'Administration, vu le nombre croissant de demandes d'indemnité spéciale pour frais d'études, la CEPALC a décidé au début de 2005 de revoir les droits des fonctionnaires et les procédures en la matière. La demande d'indemnité de [la requérante] a attiré son attention parce que c'était la plus élevée de toute la CEPALC : elle était

supérieure de 69 % en coût et de 98 % en nombre de séances à la deuxième demande la plus élevée. En examinant une dernière fois cette demande avant de lui donner suite, la CEPALC a observé que la facture n° 00361, d'un montant de 500 000 pesos chiliens, soumise par [la requérante] à l'appui de sa demande d'indemnité spéciale pour 2004 semblait avoir été surchargée à la main. Elle a donc décidé d'enquêter plus à fond.

[...] Priée de fournir des éléments permettant de prouver la sincérité de sa demande d'indemnité spéciale pour frais d'études pour 2004, [la requérante] a répondu qu'elle ne pouvait le faire parce qu'une proportion substantielle de ses factures avait été réglée en espèces. Elle a dressé une liste de toutes les factures présentées à l'appui de sa demande et des paiements qu'elle assurait avoir effectués. Selon le rapport préliminaire, il ressort de cette liste que 50 % des paiements avaient été effectués en espèces; les enquêteurs ont conclu que [la requérante] n'avait "fourni aucune preuve raisonnable de ce que les paiements en espèces avaient été dûment effectués".

[...] Le 31 mars 2005, [les représentants de la CEPALC] se sont entretenus avec [la spécialiste] qui traitait le fils [de la requérante]. La spécialiste a déclaré qu'elle avait établi le montant de la facture n° 00361 à 300 000 pesos chiliens, mais que [la requérante] lui avait demandé de signer un document établi à l'intention de la CEPALC sur lequel figurait un montant total pour les séances qui avait été gonflé de 200 000 pesos chiliens (soit l'équivalent de 350 dollars des États-Unis) pour arriver à 500 000 pesos chiliens. La spécialiste a également déclaré qu'elle avait refusé de signer ce document, et que les mots "août" et "septembre" inscrits sur la facture n° 00361 n'étaient pas de sa main.

[...]

[...] Le 12 avril 2005, [la requérante] a soumis sa version des faits. Pour résumer, elle y déclarait ce qui suit :

Un montant total de 1 718 000 pesos chiliens (soit l'équivalent de 2 859 dollars des États-Unis) avait été réglé en espèces;

Les paiements avaient été effectués par chèque, par virement électronique et en espèces parce que son mari n'avait pas de compte-chèques;

C'est son mari qui était responsable des paiements. C'est lui en effet qui traitait avec la spécialiste et qui réglait celle-ci directement tout au long de l'année, car il était à la maison avec les enfants;

La spécialiste fournissait normalement des factures établies à l'avance.

[...] Par aide-mémoire daté du 10 mai 2005, [la] Chef de la Division de l'administration de la CEPALC a soumis [au] Secrétaire exécutif de la CEPALC [...] le rapport de "l'enquête préliminaire sur la facture surchargée [soumise par la requérante] pour attester les dépenses correspondant à l'indemnité spéciale pour frais d'études [...]"

[...] Le rapport de l'enquête préliminaire conclut [entre autres, que] l'affaire tombe sous le coup des dispositions du paragraphe 2 c) de [l'instruction administrative ST/AI/371 du 2 août 1991] relatives aux déclarations ou attestations frauduleuses concernant un droit ou une prestation accordés par l'Organisation, y compris la non-divulgation d'un fait pertinent touchant le droit ou la prestation en question, qui constituent une faute grave et doivent par conséquent être renvoyées au Bureau de la gestion des ressources humaines.

[...] Par aide-mémoire daté du 11 mai 2005, [le Secrétaire exécutif de la CEPALC] a renvoyé l'affaire à la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines pour examen et suite à donner.

[...] Par aide-mémoire daté du 19 mai 2005, [...] le Bureau de la gestion des ressources humaines [...] [a présenté à la requérante] [...] les allégations de faute grave [et l'a priée] de produire dans les deux semaines de la réception dudit aide-mémoire tout exposé écrit ou explications qu'elle souhaiterait lui communiquer [...]

[...] Par aide-mémoire daté du 3 juin 2005, [la requérante] a répondu à l'aide-mémoire du [Bureau de la gestion des ressources humaines] [...] [La requérante] y rejette les allégations à son encontre.

[...]

[...] Par lettre datée du 11 juillet 2005, [le Bureau de la gestion des ressources humaines] a informé [la requérante] de la décision du Secrétaire général de la renvoyer sans préavis pour faute grave. [...] »

Le 2 septembre 2005, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours de la décision du Secrétaire général. La Commission a adopté son rapport le 2 juin 2006. Son exposé des motifs et sa recommandation se lisent en partie comme suit :

« Exposé des motifs

[...]

i) Pour ce qui est de savoir si les faits sur lesquels se fonde la mesure disciplinaire ont été établis

40. Premièrement, la Commission relève que la facture n° 00361, comme toutes les autres factures, a été remplie à la main. Elle note aussi que d'autres factures, comme les factures n°s 00364 et 00365, ont été modifiées à différentes reprises pour y ajouter des informations, c'est-à-dire des séances supplémentaires, que ces modifications ont été paraphées et datées par la spécialiste et qu'elles ne sont pas contestées. La Commission constate que la facture n° 00361 a elle aussi été modifiée à plusieurs reprises par ajout d'informations signées et datées, comme les factures n°s 00364 et 00365, mais qu'elle présente également d'autres modifications ou surcharges. Ces surcharges concernent le montant total, à savoir 500 000 pesos chiliens, et les mots "août" et "septembre". La Commission relève que [la requérante] a demandé qu'un graphologue soit chargé de procéder à une expertise, ce qui aurait confirmé, selon elle, qu'elle n'avait pas modifié ou surchargé la facture en question. La Commission constate aussi que le Représentant du Secrétaire général n'a pas donné suite à cette demande.

41. Deuxièmement, la Commission constate que les surcharges de la facture n° 00361 sont des mises à jour tendant à porter le nombre des séances à 26, qu'elles sont similaires à celles figurant sur les factures n°s 00364 et 00365 et que ni la signature de la spécialiste ni la date des mises à jour portées sur la facture n° 00361 n'ont été mises en contestation. La Commission note que le prix de 26 sessions est approximativement de 500 000 pesos chiliens. Elle note également que si, comme le prétend la spécialiste, la facture indiquait correctement 26 séances et que le prix de 300 000 pesos chiliens déclaré par elle aux autorités fiscales chiliennes était lui aussi correct, cela contredirait absolument les factures de cette spécialiste soumises antérieurement à l'Organisation, puisque le prix individuel des séances y variait entre 18 965 et 19 230 pesos chiliens.

42. Troisièmement, la Commission note que l'Administration a fondé sa décision de renvoyer sans préavis [la requérante] sur les renseignements fournis par la spécialiste. Elle

note encore que la spécialiste n'est pas assujettie au Statut et au Règlement du personnel de l'Organisation; qu'elle n'établit normalement de factures et de reçus pour ses services que si ses clients le lui demandent; qu'en 2004, sur les 10 ou 11 enfants qu'elle a traités, elle n'a établi de factures que pour deux familles; qu'elle ne déclare ses revenus que sur les services effectivement facturés; qu'elle a fait "des déclarations contradictoires sur la question de savoir qui devait acquitter l'impôt" correspondant aux services qu'elle a rendus [au fils de la requérante]; qu'elle a ensuite "dit s'être trompée et modifié sa déclaration en affirmant que l'impôt était intégralement acquitté par elle"; qu'elle a reconnu être négligente dans sa facturation; et qu'elle a déclaré avoir un agenda pour l'année 2004 sur lequel elle inscrivait ses séances, avant de dire que cet agenda était perdu quand on lui a demandé de le produire. La spécialiste a aussi reproché [à la requérante] "d'être toujours en retard dans ses paiements". Enfin, elle a déclaré qu'elle devait toujours relancer [la requérante] et son mari pour se faire payer. La Commission considère que la spécialiste pouvait avoir des raisons d'ordre tant fiscal que personnel de soutenir que le montant correct de la facture n° 00361 était de 300 000 pesos chiliens.

43. Quatrièmement, la Commission s'étonne que l'Administration ait pu se reposer sur les déclarations de la spécialiste, étant donné leur manque de fiabilité et les motivations d'ordre fiscal qui pouvaient les avoir inspirées. La Commission constate que l'Administration a fondé sa décision de renvoyer sans préavis [la requérante] sur une "enquête préliminaire" menée par elle-même. La Commission trouve préoccupantes les spéculations qui ont marqué cette enquête préliminaire et qui ont nui sans fondement à [la requérante] [...]

44. Cinquièmement, la Commission constate que toutes les factures précédant et suivant la facture n° 00361 sont similaires à celle-ci tant sur la forme que sur le fond et que l'Administration les a acceptées en tant que pièces justificatives au sens du paragraphe 9.2 de l'instruction administrative ST/AI/2004/2. Elle constate aussi que l'Administration a examiné et accepté à deux reprises la facture n° 00361 avant l'audit qui a déclenché l'enquête sur celle-ci. Étant donné ce qui précède, la Commission ne comprend pas, puisque certains points de fait essentiels étaient encore contestés, que l'Administration n'ait pas saisi le Comité paritaire de discipline de la question pour avis avant de décider de prendre des mesures disciplinaires.

45. Sixièmement, la Commission a examiné la déclaration de l'Administration selon laquelle la demande d'indemnité spéciale pour frais d'études présentée par [la requérante] était la plus élevée de toute la CEPALC [...] La Commission estime que [la requérante] était en droit de toucher cette indemnité et que le montant total des demandes qu'elle a présentées pour 2003 et 2004 se situe largement dans les limites du montant annuel autorisé par [l'instruction administrative ST/AI/2004/2 relative à l'indemnité pour frais d'études et l'indemnité spéciale pour frais d'études (enfants handicapés) du 24 juin 2004]. Elle estime également que les statistiques citées par le Représentant du Secrétaire général n'auraient pas dû être invoquées comme circonstance aggravante pour accuser [la requérante] de fraude et autres actes illicites, parce que celle-ci avait droit à cette indemnité et que le coût et le nombre [des séances] se situent largement dans les limites du montant autorisé. La Commission constate que le montant total des demandes d'indemnité spéciale pour frais d'études et le prix des séances ne sont pas contestés, qu'ils n'ont jamais été mis en question et qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'investigations pendant l'enquête préliminaire menée par l'Administration de la CEPALC, et que par conséquent la somme en cause dans l'affaire s'élève à 200 000 pesos chiliens, soit l'équivalent de 350 dollars des États-Unis.

46. Étant donné ce qui précède, la Commission conclut que le Représentant du Secrétaire général n'a pas fourni de commencements de preuve suffisants pour conclure que [la requérante] a falsifié la facture en cause. Elle conclut aussi que les éléments sur lesquels le Secrétaire général a fondé sa décision de renvoyer sans préavis [la requérante]

(pour falsification d'une facture d'éducation spéciale, déclarations ou attestations frauduleuses concernant un droit ou une prestation accordés par l'Organisation [des Nations Unies] et tentative d'obtenir frauduleusement de l'Organisation des sommes qui ne lui étaient pas dues) n'ont pas été établis par l'Administration.

ii) Pour ce qui est de savoir si les faits établis constituent en droit une faute ou une faute grave

47. Premièrement, la Commission a examiné la question de savoir si, selon le Statut et le Règlement du personnel [de l'Organisation des Nations Unies], le Représentant du Secrétaire général a apporté la preuve que les actes de [la requérante] pouvaient être qualifiés de faute ou de faute grave. Comme il est dit ... plus haut, la Commission conclut que les faits qui ont motivé le renvoi sans préavis n'ont pas été établis.

48. Deuxièmement, la Commission conclut que [la requérante] a témoigné d'une certaine négligence en soumettant la facture n° 00361 [...] parce qu'elle aurait dû voir que cette facture avait été modifiée et surchargée. La Commission note en outre que [la requérante] a admis que c'était son mari qui, pour l'essentiel, administrait le montant de l'indemnité spéciale pour frais d'études et réglait la spécialiste. Or il s'agit là d'une responsabilité non transférable. Toutefois, la Commission conclut que ce genre de négligence ne constitue pas une faute de nature à justifier le renvoi sans préavis de [la requérante]. Outre cette conclusion que [la requérante] a fait preuve d'une certaine négligence, la Commission a conclu aussi que le Représentant du Secrétaire général n'a pas prouvé que les actions ou omissions de [la requérante] répondaient à la qualification de faute, et encore moins de faute grave.

vi) Pour ce qui est de savoir si la sanction est légale

49. La Commission ne conteste pas le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de renvoyer sans préavis un fonctionnaire quand les faits qui lui sont reprochés sont établis et que des indices suffisants montrent qu'il y a eu faute grave.

[...]

51. Compte tenu de ce qui précède, [...] la Commission conclut que la sanction n'est pas légale.

vii) Pour ce qui est de savoir si la sanction imposée est hors de proportion par rapport à l'infraction

52. Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que la décision de renvoyer [la requérante] sans préavis est hors de proportion avec l'infraction alléguée.

viii) Pour ce qui est de savoir s'il y a eu arbitraire (question posée chaque fois qu'il y a eu exercice de pouvoirs discrétionnaires)

53. Enfin, la Commission note que l'Administration n'applique pas de façon uniforme les règles applicables à l'indemnité spéciale pour frais d'études. Elle note aussi que l'Administration a accepté comme pièces justificatives toutes les factures antérieures à la facture n° 00361 et que la demande qu'elle a faite à [la requérante] de lui fournir des pièces supplémentaires n'est pas conforme aux dispositions du paragraphe 9.2 de l'instruction administrative ST/AI/2004/2 [du 24 juin 2004] selon lesquelles les pièces justificatives se composent de "factures, reçus, chèques encaissés ou relevés bancaires, par exemple". (...) Ce n'est qu'après l'audit que [la requérante] s'est vu demander de présenter de nouvelles pièces en sus de la facture qu'elle avait déjà produite. De surcroît, l'Administration de la CEPALC avait déjà accepté le fait que [la requérante] avait réglé en espèces les factures de

la spécialiste. La Commission considère que ce manque d'uniformité a empêché [la requérante] de bien comprendre quelles pièces justificatives étaient acceptées et lesquelles n'étaient pas acceptées. Elle considère en outre que ce manque d'uniformité risque de créer au sein de la CEPALC une confusion générale au sujet de l'indemnité spéciale pour frais d'études. La Commission estime que, dans un souci d'équité et de cohérence, si l'Administration de la CEPALC s'autorise à imposer des critères plus strictes pour la présentation d'une facture, elle doit le faire pour toutes les factures.

Conclusions et recommandation

54. Pour résumer, la Commission a dûment examiné la valeur probante des éléments de preuve présentés tant par [la requérante] que par le Représentant du Secrétaire général. De l'avis de la Commission, la décision du Secrétaire général de renvoyer sans préavis [la requérante] au motif qu'elle aurait commis une faute au sens de la disposition 110.1 du Règlement du personnel n'est pas fondée. La Commission a aussi conclu que [la requérante] a produit des explications crédibles qui invalident les éléments de preuve retenus contre elle ainsi que la conclusion à laquelle est parvenu le Secrétaire général. ... En conséquence, la Commission considère que la décision du Secrétaire général n'est pas fondée sur des faits patents et qu'elle n'est pas proportionnelle à la gravité des infractions alléguées.

55. Par contre, la Commission note que [la requérante] a témoigné d'une certaine négligence en soumettant la facture n°00361, parce qu'elle était tenue de vérifier que chaque facture était correctement établie. Elle note aussi que le nombre de séances figurant sur cette facture (26), inscrit à la main par la spécialiste, [...] n'est pas contesté. Après avoir examiné les factures précédentes et suivantes, la Commission conclut que le montant de 500 000 pesos chiliens inscrit en surcharge correspond bien au nombre non contesté de séances (26).

56. Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande que la décision en date du 11 juillet 2005 tendant à renvoyer [la requérante] sans préavis soit rapportée et que [la requérante] soit réintégrée.

57. La Commission ne fait pas d'autres recommandations. »

Le 22 juin 2006, le Secrétaire général adjoint a adressé copie du rapport de la Commission paritaire de secours à la requérante et l'a informée que :

« Le Secrétaire général [...] regrette de ne pas pouvoir accepter les conclusions de la Commission paritaire de recours. Premièrement, la Commission verse dans l'erreur quand elle note que la spécialiste a déclaré que la facture était correcte en ce qui concerne les 26 séances. En fait, la spécialiste a déclaré qu'elle a inscrit le nombre de 26 séances sans le vérifier dans son agenda et que le nombre des séances était en réalité de 16. Deuxièmement, vous n'avez pas suffisamment expliqué comment vous avez pu soumettre à la CEPALC une facture surchargée, sachant que lorsqu'ils soumettent une demande d'indemnité spéciale pour frais d'études, les fonctionnaires sont tenus de s'assurer de "l'exactitude et du caractère complet" des renseignements fournis à l'Organisation. Troisièmement, et indépendamment de la pratique de la spécialiste en matière de facturation, sa version des faits est plus crédible que la vôtre, alors même que c'est vous qui êtes comptable devant l'Organisation des renseignements concernant l'indemnité spéciale pour frais d'études et qui avez certifié que votre demande d'indemnité était correcte, ce qui est une responsabilité non transférable. En conséquence, le Secrétaire général regrette d'avoir à vous informer qu'il a décidé de ne pas accepter la

recommandation de la Commission paritaire de recours tendant à annuler votre renvoi sans préavis et à vous réintégrer. »

Le 28 septembre 2006, la requérante a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

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

1. Les allégations de faute n'ont pas été prouvées.
2. La sanction de renvoi sans préavis est hors de proportion avec la faute alléguée.
3. Certains des fonctionnaires ayant participé à la procédure ont agi de manière irrégulière, avec des conséquences pour sa santé, sa réputation et sa stabilité psychologique.
4. Elle a subi un préjudice financier.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La décision de renvoyer sans préavis la requérante pour n'avoir pas satisfait aux normes de conduite exigées des fonctionnaires internationaux est proportionnelle à la faute commise et constitue un exercice légitime du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.
2. La requérante n'a pas satisfait aux normes de conduite exigées des fonctionnaires internationaux.
3. La requérante a bénéficié des garanties d'une procédure régulière, elle a reçu un traitement équitable et l'action engagée n'a pas été inspirée par des motifs illicites.

Le Tribunal, après en avoir délibéré du 7 au 26 novembre 2008, rend le jugement suivant :

I. La requérante est entrée au service des Nations Unies le 6 février 2001 au sein de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ECLAC). Recrutée sur la base d'un engagement à durée déterminée, son contrat a été renouvelé à plusieurs reprises. La requérante a bénéficié, pour son fils, d'une indemnité spéciale pour frais d'étude à partir de 2001.

II. Le 27 janvier 2005, la requérante a fourni ses justificatifs d'allocations au titre de l'année 2004 – huit factures d'un montant total de 5 607 dollars des États-Unis – au Service des Ressources Humaines de l'ECLAC. A ce moment, plusieurs irrégularités avaient été relevées mais la requérante, invitée à s'en expliquer, avait fourni des explications qui avaient été jugées satisfaisantes par l'Administration de l'ECLAC. Lorsqu'au mois de mars 2005, en raison du grand nombre de demandes relatives à l'allocation d'indemnité pour frais d'étude spéciale, l'Administration de l'ECLAC a décidé de revoir les conditions et procédures d'octroi des allocations, les demandes de la requérante ont de nouveau attiré l'attention du fait qu'elles étaient largement supérieures à la moyenne des autres demandes. L'Administration a aussi constaté que

l'une des factures, d'un montant de 500 000 Pesos Chilien, avait été modifiée à la main. L'Administration a alors décidé d'ouvrir une enquête sur les demandes de la requérante.

III. Lors de cette enquête, la requérante a été dans l'impossibilité d'apporter la preuve des sommes qu'elle déclarait, une grande partie des consultations ayant été réglée en liquide auprès de la spécialiste qui suivait son fils. Le Panel d'enquête a entendu la spécialiste qui a assuré que la facture litigieuse s'élevait à 300 000 Pesos Chilien et non à 500 000 Pesos Chilien (soit une différence de 200 000 Pesos Chilien équivalant à environ 350 dollars des États-Unis). La spécialiste a aussi fait savoir qu'elle avait refusé de signer un document destiné à l'Administration de l'ECLAC, soumis auparavant par la requérante et son époux, sur lequel le montant de 500 000 pesos chilien figurait.

IV. Le 10 mai 2005, les personnes chargées de l'enquête ont établi un rapport d'enquête préliminaire établissant que la requérante avait volontairement modifié, à la hausse, l'une des factures remise à l'administration de l'ECLAC. De ce fait, sur le fondement du paragraphe 2. c) de la circulaire ST/AI/371, le Panel a considéré que la requérante avait commis une faute lourde susceptible de sanction disciplinaire. Le 13 juillet 2005, la requérante a été informée par courrier que le Secrétaire général avait décidé son licenciement sans préavis.

V. Le 2 septembre 2005, la requérante a demandé la révision de la décision de Secrétaire général devant le Comité paritaire de discipline. Dans son rapport du 2 juin 2006, le Comité a estimé que l'Administration n'avait pas rapporté la preuve *prima facie* de ladite malversation. Le Comité a estimé qu'il pouvait être reproché à la requérante d'avoir fait preuve de négligence, puisqu'il lui incombait de vérifier l'exactitude de toutes les informations soumises à l'Administration, mais cela ne justifiait pas la gravité de la sanction. Dès lors, le Comité a recommandé au Secrétaire général d'annuler la décision de licenciement sans préavis et de réinstaller la requérante dans ses fonctions. Le Secrétaire général a refusé de suivre les recommandations du Comité et a confirmé la décision de licenciement sans préavis.

VI. Devant le Tribunal, la requérante affirme que les allégations de faute professionnelle portées à son encontre ne sont pas fondées et demande à ce que la décision de licenciement sans préavis soit annulée et qu'elle soit réinstallée dans son poste.

VII. Elle estime aussi avoir fait l'objet d'un traitement injuste, arbitraire et discriminatoire. Elle reproche notamment à l'Administration d'avoir donné du crédit à une personne extérieure à l'administration onusienne – à savoir la spécialiste qui suivait son fils – alors même que sa crédibilité pouvait être mise en cause. Elle reproche encore à l'Administration de ne pas avoir

accepté une analyse graphologique qu'elle réclamait depuis le début de la procédure. Selon elle, le traitement qu'elle a subi a donné lieu à des dommages moraux et financiers qui doivent être réparés.

VIII. La requérante a aussi formulé une demande tendant à faire dire que certains membres du personnel s'étaient comportés à son égard de manière partielle et inappropriée et que ces personnes devaient être sanctionnées.

IX. Le défendeur rappelle quant à lui qu'il est de la responsabilité du demandeur d'allocations, en vertu de la circulaire ST/AI/2004/2, de fournir des informations complètes et exactes. Dans la mesure où la requérante n'a pas été en mesure d'expliquer clairement d'où provenait la différence constatée entre l'une des factures soumise par la requérante et la copie de celle-ci présentée par la spécialiste, le défendeur considère la falsification comme étant volontaire. Il affirme que la décision du Secrétaire général de licencier sans préavis immédiatement la requérante était une mesure qui relève de son autorité discrétionnaire, une mesure nécessaire et une mesure proportionnée à la gravité de la faute commise.

X. Par ailleurs, le défendeur répond aux allégations de la requérante selon lesquelles elle aurait été traitée de manière injuste et injustifiée. Le défendeur rappelle qu'à chaque étape de la procédure qui a mené au licenciement sans préavis, la requérante a été invitée à s'exprimer et disposait d'un délai pour répondre aux différents rapports, constatations et décisions de l'Administration. Sur les autres allégations de traitement injuste ou discriminatoire, le défendeur constate que la requérante n'a pas rapporté la preuve d'un tel traitement.

XI. Avant tout examen au fond, le Tribunal juge utile de rappeler d'une part les conclusions établies par le rapport préliminaire d'enquête qui ont conduit le Secrétaire général à adopter la première décision de licenciement sans préavis et d'autre part les conclusions du CPD que le Secrétaire général n'a pas suivi, en confirmant le licenciement sans préavis.

XII. S'agissant des constatations de l'enquête préliminaire, elles sont les suivantes :

- La requérante n'a fourni aucune preuve qui pouvait raisonnablement justifier ses paiements en liquide ;

- Lorsqu'elle a été entendue, la spécialiste qui suivait le fils de la requérante a affirmé que le montant de la facture litigieuse devait être 300 000 Pesos Chilien et non 500 000 Pesos Chilien. Cette affirmation est corroborée par la déclaration que la spécialiste a faite auprès des services fiscaux et qui correspond à la somme de 300 000 Pesos Chilien;

- La somme de 300 000 Pesos Chilien correspond à 16 séances (plus exactement la somme de 304 000 Pesos Chilien, la spécialiste ayant reconnu avoir fait une erreur sur ce point).

Certes, la spécialiste a écrit le nombre de 26 séances sur la facture, mais elle l'a fait à la demande de la requérante, sans préalablement vérifier si ce nombre était exact. Bien qu'il n'ait pas été possible de vérifier le nombre exacte de séances effectuées par la spécialiste, car elle prétend que son agenda a été détruit, le Panel a estimé que le nombre de 16 séances était plus vraisemblable que celui de 26 ;

- La spécialiste a affirmé que la requérante et son époux lui avaient demandé de signer une déclaration de 2004 destinée au service de l'ECLAC sur laquelle figurait un montant total supérieur de 200,000 Pesos Chilien par rapport à ce que ses comptes-rendus indiquaient. La spécialiste a alors refusé de signer un tel document ;

- La spécialiste a encore affirmé que sur la facture litigieuse, les mots « août » et « septembre » n'avaient pas été écrits par elle ;

- La spécialité a indiqué que la requérante et son époux étaient de mauvais payeurs ;

- Les demandes de la requérante étaient les plus élevées présentées à l'ECLAC.

XIII. A partir de ces différentes constatations, les enquêteurs ont conclu qu'il existait suffisamment d'éléments pour affirmer que le montant de 300 000 Pesos Chilien était « plus crédible » que le montant indiqué sur la facture. Les enquêteurs ont également estimé qu'il ressortait des faits que la requérante connaissait l'irrégularité de la situation et qu'elle en était à l'origine (notamment au regard du fait que la spécialiste n'a déclaré que 300 000 Pesos Chilien auprès des services du fisc, que l'enfant n'a « vraisemblablement » eu que 16 séances pendant la période concernée et que selon la spécialiste, la requérante et son époux ont essayé de lui faire valider une facture erronée). Le Panel a estimé que la requérante avait commis une faute professionnelle grave devant donner lieu à une sanction disciplinaire.

XIV. S'agissant des constatations et conclusions du Comité, celui-ci a estimé que les faits sur la base desquels la sanction disciplinaire a été adoptée n'étaient pas vérifiés. Pour parvenir à une telle conclusion, le Comité a pris en considération les éléments suivants :

- Le représentant du Secrétaire général a négligé la demande de la requérante de faire appel à un expert en graphologie ;

- Il y a une contradiction évidente entre le fait que la spécialiste a facturé 26 séances pour seulement 300 000 Pesos Chilien. Cela ne correspond en rien au calcul fourni par la spécialiste (une séance étant facturée 19,000 Pesos Chilien) ;

- Le Secrétaire général a donné trop de crédit au témoignage de la spécialiste, qui par ses contradictions, ses erreurs et ses approximations semblait tout sauf une personne crédible. Le Comité note notamment que la spécialiste pouvait avoir de bonnes raisons, par exemple fiscales, pour soutenir qu'elle n'avait facturé que 300,000 Pesos Chilien. Or la spécialiste a apposé son paraphe sous la mention « 26 séances » et a reconnu oralement que c'est bien elle qui avait indiqué ce nombre de séances sur la facture ;

- La facture litigieuse était identique en la forme aux autres factures et l'Administration avait auparavant accepté les factures fournies par la requérante ;

- Le fait que les demandes présentées par la requérante soient les plus élevées ne peut en aucun cas avoir une incidence sur le traitement de son dossier puisqu'elles restent dans la limite de ce que pouvait demander la requérante.

XV. A partir de l'ensemble de ces constatations, le Comité a estimé que l'Administration n'avait pas de preuve *prima facie* permettant de conclure que la requérante avait falsifié la facture et que dès lors, la sanction disciplinaire qui lui a été infligée n'était pas justifiée. Le Comité a certes constaté l'existence d'une négligence de la part de la requérante, mais il a estimé que cette négligence ne justifiait pas la sanction imposée.

XVI. Le Tribunal estime qu'il peut aussi être utile de rappeler les raisons sur lesquelles s'est fondé le Secrétaire général pour rejeter les recommandations du Comité :

- Le Secrétaire général a tenu compte du fait que la spécialiste avait noté le nombre de 26 séances sans vérifier ce nombre. Le nombre exact de séances était cependant de 16 ;
- La requérante n'a pas su justifier pourquoi elle avait soumis une facture modifiée ;
- Les calculs de la spécialiste étaient plus crédibles que ceux de la requérante ;
- Ayant soumis des factures manifestement erronées, la requérante est la seule personne à devoir en subir les conséquences.

XVII. Au regard des arguments des parties, des faits de l'espèce et des différentes constatations et conclusions établies précédemment par les différents organes étant intervenus dans cette affaire, le Tribunal examinera si, d'une part, les constatations selon lesquelles la requérante a commis une faute susceptible de donner lieu à une sanction disciplinaire sont justifiées et si, d'autre part, dans le cas où la première question emporterait une réponse positive, le licenciement sans préavis constitue une sanction proportionnée à la gravité de la faute commise par la requérante.

XVIII. Cette affaire amenant le Tribunal à apprécier une sanction disciplinaire, il convient tout d'abord de rappeler le principe fondamental qui doit guider l'interprétation d'une telle mesure. Le Tribunal a, à de très nombreuses reprises, explicité l'étendue de son pouvoir de révision d'une telle décision :

« Le Tribunal est évidemment d'avis que lorsqu'elle impose des sanctions disciplinaires, l'Administration exerce un pouvoir discrétionnaire. Il estime en outre que, contrairement aux autres pouvoirs discrétionnaires, par exemple en matière de mutation et de licenciement, c'est aussi l'exercice spécial d'un pouvoir quasi judiciaire. Par conséquent, le contrôle exercé par le Tribunal est d'une nature particulière. » (Jugement n° 941, *Kiwawka* (1999), par. IV) (Voir en ce sens Jugement n° 987, *Edongo* (2000); n° 1011, *Iddi* (2001).)

XIX. Le Tribunal a parfaitement exposé les limites du contrôle qu'il pouvait exercer sur les décisions disciplinaires adoptées par le Secrétaire général dans *Kiwanuka*:

« Dans son examen des décisions quasi judiciaires de ce type et conformément aux principes généraux du droit qui sont pertinents, le Tribunal, dans les affaires disciplinaires, examine 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 (par exemple, omission de faits ou prise en considération de faits non pertinents); iv) s'il y a eu une irrégularité de procédure; v) s'il y a eu motivation illicite ou intention abusive; vi) si la sanction est légale; vii) si la sanction imposée était disproportionnée à l'infraction; et viii) si, comme dans le cas des pouvoirs discrétionnaires en général, il y a eu arbitraire. Cette énumération ne vise pas à être exhaustive » (par. III).

XX. Le tribunal examinera donc la décision de licenciement sans préavis qu'il considère comme la portée appropriée de son pouvoir de révision. Plus exactement, il examinera d'abord si les faits ont été établis. Si tel est le cas, il procédera ensuite à la qualification de ces faits ; il vérifiera enfin si la sanction est proportionnelle à la qualification de la faute retenue.

XXI. S'agissant de l'établissement de la matérialité des faits, le Tribunal doit rappeler qu'en matière disciplinaire, c'est à l'Administration d'apporter des éléments de preuve permettant *raisonnablement* de déduire qu'il y a eu faute (Jugement n° 897, *Jhuti* (1998); Jugement n° 987, *Edongo* (2000)). Il convient de rappeler que la charge de la preuve est plus lourde en matière disciplinaire que dans les autres domaines. Plus précisément, puisqu'il s'agit de prendre des mesures qui peuvent compromettre la carrière du membre du personnel visé, le Tribunal exige que la faute soit prouvée de manière « patente » (Jugement n° 104, *Gillead* (1966)). Les preuves rapportées par l'Administration doivent donc être éloquentes et il faut que le membre du personnel ne puisse pas, de son côté, renverser la présomption de culpabilité qui pèse sur lui. Or, en l'espèce, le Tribunal n'est nullement convaincu que l'Administration a rapporté la preuve que la requérante a commis une quelconque faute.

XXII. Les conclusions des enquêteurs sont incorrectes ; il n'y a aucune preuve que la requérante ait commis elle-même une erreur, et encore moins une falsification. Certes, au regard des obligations qui pèsent sur les membres du personnel de fournir les justificatifs des sommes réclamées à l'Administration au titre de prestations sociales, le fait pour la requérante d'avoir payé la moitié de ses factures en liquide peut poser certaines difficultés de comptabilité. Toutefois, en l'espèce, s'agissant du paiement en liquide, le Tribunal constate qu'il n'est nullement interdit. La requérante a toujours procédé ainsi et l'Administration n'a jamais invalidé ses demandes au motif que les paiements en liquide n'étaient pas prouvés. Le Tribunal ne voit donc pas en quoi cet élément peut entrer en ligne de compte pour l'appréciation de la facture litigieuse. Le Tribunal ne peut que dissuader ce genre de pratique qui complique la procédure de remboursement. Sur ce point encore, le Tribunal tient à souligner qu'il n'est pas judicieux pour un membre du personnel de renvoyer la responsabilité sur le conjoint, comme l'a fait la requérante. Si une telle erreur était faite, intentionnellement ou non, le membre du personnel qui fait la demande de prestation sociale

doit bien évidemment en supporter la responsabilité, peu importe qu'il n'ait pas personnellement payée.

XXIII. Le Tribunal constate encore que les seuls éléments dont disposait les enquêteurs pour conclure à l'existence d'une faute lourde reposent sur le témoignage de la spécialiste qui suivait l'enfant de la requérante. Or, le crédit donné à ce témoignage apparaît excessif lorsque l'on prend en considération les pratiques peu conventionnelles et le comportement léger de la spécialiste qui reconnaît ne déclarer que certains des patients qu'elle suit – deux sur huit –, qui fait des déclarations contradictoires sur la personne en charge des taxes devant être réglées relativement aux séances, qui reconnaît avoir commis une erreur sur l'une des factures de la requérante ou encore qui affirme avoir indiqué que le nombre de séances pour le mois de septembre était de 26 sans avoir préalablement vérifié ce nombre et qui ne peut le vérifier ultérieurement parce qu'elle a détruit son agenda. Faire reposer la constatation d'une faute professionnelle d'un membre du personnel de l'Organisation puis son licenciement sans indemnité sur le seul témoignage d'une personne peu crédible - une personne qui manque manifestement de professionnalisme et qui reconnaît elle-même qu'elle commet des fraudes fiscales - ne peut être accepté.

XXIV. Finalement, le Tribunal ne comprend pas pourquoi le Panel d'enquête, puis le Secrétaire général, ont considéré que 16 séances pour le mois de septembre était un nombre plus « crédible » que celui de 26. Le nombre de séances dont avait besoin le fils de la requérante a été augmenté de 4 séances à 8 séances par semaine, au mois de septembre. Pour les mois d'octobre et novembre, les factures s'élèvent à 550 000 Pesos Chilien ce qui correspond à 29 séances par mois. Le nombre de 26 séances n'est donc absolument pas invraisemblable d'autant plus que la spécialiste a reconnu avoir elle-même inscrite ce nombre sur la facture et que c'est elle qui a demandé le doublement du nombre de séances, compte tenu des progrès trop lents de l'enfant.

XXV. A l'inverse, le Tribunal estime que les conclusions établies par le Comité reposent sur une analyse bien plus rigoureuse des faits et sont bien plus convaincantes. Il a considéré qu'aucune preuve *prima facie* n'avait été rapportée par l'Administration selon laquelle c'est la requérante qui aurait, volontairement ou non, modifié la facture litigieuse. Il a aussi estimé que le témoignage de la spécialiste manquait de crédibilité et n'aurait pas dû être considéré avec autant d'importance. Il a souligné le fait que la requérante a sans cesse réclamé une analyse graphologique qui aurait pu permettre d'attester qu'elle n'avait pas falsifié la facture. Il est clair que l'ardeur avec laquelle la requérante a, à de nombreuses reprises, réclamé cette analyse tranche avec le comportement d'une personne qui se saurait coupable. Le Comité en a conclu que la décision du Secrétaire général de renvoyer sans préavis la requérante était une décision qui outrepassait ses pouvoirs discrétionnaires en matière disciplinaire, qui était disproportionnée et illégale. Le Comité a alors recommandé que

la requérante soit réinstallée dans ses fonctions. Le Tribunal partage entièrement l'analyse et les conclusions du Comité, dont il salue le travail rigoureux.

XXVI. Au regard de la conclusion du Tribunal selon laquelle la matérialité des faits ayant amené le Secrétaire général à décider le licenciement sans préavis de la requérante n'est pas établie, le Tribunal n'a à apprécier ni la qualification des faits, ni la proportionnalité de la sanction.

XXVII. S'agissant maintenant des allégations de la requérante tendant à faire dire qu'elle a été traitée de manière injuste, arbitraire et discriminatoire par l'Administration, le Tribunal rappelle que pour de telles allégations, c'est au requérant d'apporter la preuve que l'Administration a agi de manière inappropriée (voir Jugements n° 350, *Raj* (1985); n° 438, *Nayyar* (1988); n° 554, *Fagan* (1992)). En l'espèce, la requérante n'a nullement rapporté la preuve qu'elle aurait été traitée de manière inappropriée par l'Administration. Cette requête doit être rejetée de même que celle tendant à faire dire que certains membres de l'Administration se seraient comportés de manière impartiale à son égard et devraient pour cela, être sanctionnés.

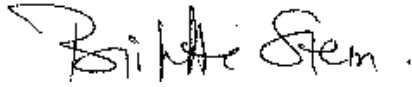
XXVIII. Par ces motifs, le Tribunal

1. Ordonne l'annulation de la décision du Secrétaire général de licencier sans préavis la requérante ;
2. Si le Secrétaire général décide, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, de ne pas annuler la décision de licenciement sans préavis, le Tribunal fixe à un montant équivalant à dix-huit mois de traitement net de base selon le barème en vigueur à la date du licenciement de la requérante, majorée d'intérêts au taux de 8 % par an à compter de 90 jours de la date de distribution du présent jugement jusqu'à ce que le versement soit effectué ; et,
3. Rejette toutes les autres demandes.

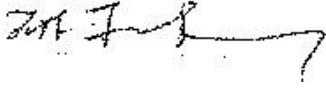
(Signatures)



Jacqueline R. **Scott**
Vice-présidente



Brigitte **Stern**
Membre



Goh Joon Seng
Membre

New York, le 26 novembre 2008



Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire exécutive