

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1004

Affaire No 1053

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Mayer Gabay, Président; Mme Marsha A. Echols et Mme Brigitte Stern;

Attendu qu'à la demande d'une ancienne fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (ci-après dénommé l'UNICEF), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé jusqu'au 30 novembre 1998 le délai imparti pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 30 novembre 1998, la requérante a introduit une requête dont les conclusions se lisaient comme suit :

« Section II : *Conclusions*

7. ... [L]a requérante prie respectueusement le Tribunal :

...

c) *De décider* de tenir une procédure orale au sujet de la présente requête...;

8. Quant au fond, la requérante prie respectueusement le Tribunal :

a) *D'annuler* la décision du Secrétaire général de la renvoyer sans préavis;

b) *D'ordonner* qu'elle soit immédiatement réintégrée, l'intégralité de ses traitements et émoluments lui étant versés à compter de la date de sa cessation de service;

c) *De dire et juger* que l'instance disciplinaire ouverte par le défendeur était entachée de vices de forme [et] de considérations étrangères et a violé son droit à une procédure régulière;

d) *De dire et juger* que la suspension sans traitement pour une période prolongée prononcée contre la requérante était arbitraire, fondée sur du oui-dire et constitutive d'excès de pouvoir discrétionnaire de la part du défendeur;

e) *De dire et juger* que les longs retards et les irrégularités de forme de l'instance devant le Comité paritaire de discipline spécial ont violé le droit de la requérante à ce que sa cause soit entendue de manière équitable et sans retard;

f) *De dire et juger* que la décision de la Directrice générale confirmant le renvoi sans préavis de la requérante était entachée de vices de forme, arbitraire, fondée sur des motifs irréguliers et sur des erreurs de droit et de fait;

g) *D'ordonner* que, outre sa réintégration, il soit versé à la requérante des dommages-intérêts d'un montant équivalant à trois ans de son traitement de base net à raison de la violation de ses droits et du préjudice causé à elle, à sa famille et à sa réputation professionnelle.»

Attendu que le défendeur a produit sa réponse le 12 février 2001;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 28 mars 2001;

Attendu que le 24 juillet 2001, le Tribunal a décidé de ne tenir aucune procédure orale en l'espèce;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante est entrée au service de l'UNICEF le 19 juin 1979 en vertu d'un engagement pour une durée déterminée de trois mois comme commis dactylographe de classe G-2 à la Section de la comptabilité de la Division de la gestion financière et administrative. Au moment des faits, la requérante était titulaire d'un engagement permanent comme assistante (budget) de classe G-6 à la Division de la gestion financière et administrative de l'UNICEF.

Le 20 décembre 1996, la requérante a fait l'objet d'une suspension avec traitement en attendant l'issue d'une enquête sur des accusations de faute portées contre elle par une autre fonctionnaire de l'UNICEF. Le 27 février 1997, la requérante a été renvoyée sans préavis pour faute grave parce qu'elle aurait fait une demande à cet effet et ouvert deux comptes conjoints de cartes de crédit en son nom et en celui de l'autre fonctionnaire, sans l'autorisation de cette dernière, et fait de fausses déclarations.

En août 1994, la requérante et l'autre fonctionnaire ont conclu un accord verbal en vertu duquel la requérante devait régler le loyer et diverses autres factures de l'autre fonctionnaire pendant que celle-ci était en mission au Rwanda. L'autre fonctionnaire a remis à la requérante six chèques de loyer et une procuration portant sur ses comptes courant et d'épargne à la United Federal Credit Union.

En décembre 1994 et août 1995, la requérante a demandé une carte de crédit Universal de la AT&T et une carte de crédit Visa de la Citibank, respectivement. Les deux demandes ont été faites conjointement au nom de la requérante et de l'autre fonctionnaire, cette dernière étant désignée principale titulaire de la carte, l'adresse donnée étant cependant celle de la requérante. Celle-ci allègue que les deux demandes ont été faites à la connaissance et avec le consentement de l'autre fonctionnaire, dans le cadre d'une série de transactions financières, dont elles avaient discuté au cours d'une conversation téléphonique en décembre 1994 et d'un entretien à New York en août 1995.

L'autre fonctionnaire est rentrée de mission en septembre 1995. Dans une déclaration solennelle en date du 20 décembre 1996, elle a affirmé qu'en août 1994, ayant dû partir en mission au Rwanda, elle avait demandé à une amie (la requérante) de s'occuper de ses affaires financières et avait signé une procuration à la United Nations Federal Credit Union, autorisant la requérante à avoir accès à ses comptes bancaires. Elle a affirmé en outre que, le 12 décembre 1996, elle avait été contactée par les services de cartes de crédit Universal de la AT&T et informée que son compte de carte de crédit accusait trois mois d'arriérés représentant un montant total de 2 500 dollars. Elle a été informée que le compte était en leurs deux noms, mais qu'elle était désignée « titulaire principale de la carte ». Par la suite, une vérification de solvabilité a révélé qu'un compte Visa avait aussi été ouvert en son nom à la Citibank et qu'il accusait des arriérés importants. Les communications que l'autre fonctionnaire a ensuite eues avec les enquêteurs en matière de fraudes d'AT&T et de la Citibank ont fait apparaître que l'adresse de son domicile et le nom de jeune fille

de sa mère indiqués dans les formulaires de demandes de cartes de crédit étaient inexacts. En outre, à la question de savoir si sa signature avait été falsifiée, les représentants d'AT&T lui ont répondu qu'en décembre 1994, il y avait eu une conversation téléphonique à trois entre un représentant d'AT&T, la requérante et une troisième personne qui s'était présentée comme l'autre fonctionnaire. L'autre fonctionnaire, le 13 décembre 1996 elle a informé le Contrôleur de l'UNICEF de ses découvertes.

Le 20 décembre 1996, le Directeur de la Division des ressources humaines de l'UNICEF a fait tenir copie de la déclaration de l'autre fonctionnaire à la requérante et l'a informée qu'en attendant l'issue d'une enquête sur ces allégations, elle était suspendue avec traitement.

Le 27 janvier 1997, le Directeur de la Division des ressources humaines de l'UNICEF a informé la requérante qu'elle était accusée de faute grave. Elle a été informée en outre que les accusations portées contre elle avaient été confirmées par des documents reçus d'AT&T, qui faisaient apparaître un certain nombre « de disparités et/ou d'irrégularités » dans la demande d'ouverture de compte, comme un numéro de téléphone et une adresse inexacts ainsi que le nom de jeune fille erroné de la mère de l'autre fonctionnaire. Le 12 février 1997, la requérante a soumis sa réponse à ces accusations.

Le 27 février 1997, la requérante a été informée que la Directrice générale avait décidé de la renvoyer sans préavis au motif que ses fausses déclarations à AT&T constituaient une faute grave contrevenant à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies et à l'article 1.4 du Statut du personnel. La gravité de la faute reprochée à la requérante justifiait le licenciement immédiat par application de l'article 10.2 du Statut du personnel.

Dans une lettre datée du 30 avril 1997, adressée au Secrétaire général, la requérante a demandé que son cas soit examiné par le Comité paritaire de discipline de l'ONU. Le 4 juin 1997, le Directeur de la Division des ressources humaines de l'UNICEF a informé la requérante que son cas était renvoyé devant un comité paritaire de discipline spécial constitué par l'UNICEF. Le 18 juin 1997, la requérante a fait objection au recours à un tel comité paritaire de discipline spécial qui, selon elle, compromettait son droit à une procédure régulière et à ce que sa cause soit entendue équitablement. Après divers échanges de correspondance évoquant les inquiétudes que la composition du comité paritaire de discipline spécial inspirait à la requérante, ce comité a été constitué. Le rapport dudit comité, daté du 7 mai 1998, concluait notamment ce qui suit :

« 1. Le Comité est d'avis que les garanties d'une procédure régulière et les conditions de forme ont été pleinement respectées et que [la requérante] a été régulièrement informée des accusations portées contre elle et de son droit d'être représentée par un conseil. On lui a aussi dûment ménagé le temps et la possibilité raisonnables de répondre à ces accusations. Même si elle a fait l'objet d'une suspension avec traitement, elle a été informée que cette suspension ne constituait pas une mesure disciplinaire. En outre, le Comité constate que tous les éléments de preuve produits par l'UNICEF ont été communiqués à la requérante qui a eu l'occasion de répondre à toutes les allégations et de demander l'assistance d'un autre fonctionnaire ou d'un fonctionnaire retraité pour apporter sa réplique aux accusations.

2. Le Comité est également d'avis que la Directrice générale a examiné tous les faits essentiels pertinents avant de prendre la décision de suspendre la requérante avec traitement, de l'accuser de faute et de la renvoyer sans préavis de l'UNICEF.

3. Le Comité estime que ni préjugé ni parti pris n'entachaient la décision prise par la Directrice générale de renvoyer la requérante sans préavis pour faute grave.

4. Le Comité ... considère que la décision a été prise régulièrement du point de vue des éléments de preuve et de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Directrice générale en matière disciplinaire.»

Le 14 mai 1998, la Directrice générale de l'UNICEF a fait tenir copie du rapport à la requérante et l'a informée de ce qui suit :

« ...

J'ai réexaminé la décision à la lumière du rapport du Comité et pris note de sa constatation selon laquelle la décision de vous renvoyer sans préavis avait été régulièrement prise, et que cette décision n'était entachée ni de préjugé ni de parti pris. Par conséquent, j'ai décidé de maintenir votre renvoi sans préavis.

... »

Le 30 novembre 1998, la requérante a saisi le tribunal de la requête susmentionnée.

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

1. La décision de renvoyer la requérante sans préavis était entachée de considérations étrangères, d'irrégularités de forme et d'erreurs de fait et de droit.

2. Le défendeur n'a pas rapporté la preuve des allégations portées contre la requérante selon la prépondérance de preuves comme l'exigent les règles de preuve applicables en matière disciplinaire.

3. Les droits de la requérante à une procédure régulière et à ce que sa cause soit entendue d'une manière impartiale et équitable ont été violés en ce que le défendeur a eu irrégulièrement recours à un Comité paritaire de discipline spécial constitué par l'UNICEF et non à un Comité paritaire de discipline de l'ONU indépendant et impartial.

4. Les accusations portées contre la requérante résultent d'une plainte privée déposée contre une personne par une autre et ne peuvent pas être présumées cadrer avec la définition de la notion de faute consacrée par le Statut et le Règlement du personnel.

5. Le refus de tenir une procédure orale pour permettre à la requérante de présenter sa cause et d'interroger son accusatrice constituait une violation grave du droit de la requérante à une procédure régulière.

6. Le Comité paritaire de discipline spécial a méconnu la masse impressionnante de preuves produites et a enfreint les dispositions de l'instruction administrative CF/AI/1190-05 et du chapitre 15.5.22 du Manuel d'administration du personnel de l'UNICEF.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La Directrice générale de l'UNICEF jouit d'un pouvoir discrétionnaire étendu en matière disciplinaire, y compris celui d'apprécier ce qui constitue une faute justifiant le renvoi. La décision prise par la Directrice générale de renvoyer la requérante sans préavis pour faute grave constituait un exercice régulier de ce pouvoir discrétionnaire.

2. La décision de la Directrice générale était fondée sur des faits mis au jour à l'occasion de l'enquête de l'UNICEF et étayés lors de la procédure devant le Comité paritaire de discipline spécial. Cette décision n'était entachée ni d'erreurs de droit ou de fait, ni de violations de la procédure régulière, ni de parti pris, ni d'aucune autre considération étrangère.

3. Les faits autorisaient à conclure en droit que la requérante avait commis une faute grave.

4. La décision de la Directrice générale n'était pas inspirée par des motifs irréguliers ni ne procédait de parti pris ou d'abus de pouvoir.

Le Tribunal, ayant délibéré du 29 juin au 26 juillet 2001, rend le jugement suivant :

I. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision en vertu de laquelle elle a été renvoyée sans préavis à la suite d'une allégation selon laquelle elle avait frauduleusement ouvert des comptes de cartes de crédit au nom d'une collègue, l'autre fonctionnaire, et en son nom propre, et qu'elle avait utilisé ces cartes pour des dépenses personnelles. L'affaire ne met pas en jeu des fonds de l'Organisation. La requérante allègue avoir agi avec l'autorisation de l'autre fonctionnaire. Elle fait valoir que certaines des mesures prises par l'Administration relativement à son renvoi étaient viciées en la forme et quant au fond. Elle demande, notamment à titre de réparation, à être réintégrée et à se voir allouer des dommages-intérêts.

Le Tribunal considère que les éléments de preuve produits intéressent un litige personnel qui relevait de la compétence des sociétés de cartes de crédit ou des autorités policières locales. L'Administration n'aurait pas dû intervenir en allant jusqu'à prononcer contre la requérante une suspension et un renvoi sans préavis sur la foi d'une allégation non étayée faite par l'autre fonctionnaire, allégation qui a donné lieu à une instance douteuse quant à la forme. Le Tribunal ordonne à l'Administration de réintégrer la requérante et de lui verser six mois de son traitement de base net en réparation du préjudice à elle causé par les mesures prises par l'Administration.

II. Nombre des faits de la cause ne sont point contestés, seule leur interprétation étant en litige. Ces faits révèlent des circonstances personnelles et non des questions qui intéressent directement l'Administration. Au moment où celle-ci a décidé de suspendre la requérante, il n'existait aucune base solide pour conclure à une faute civile ou pénale ou à tout autre comportement tombant sous le coup de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies ou de l'article 1.4 du Statut du personnel.

III. En août 1994, la requérante, assistante (budget), a accepté de prêter son concours à une amie et collègue, l'autre fonctionnaire, affectée soudainement au Rwanda en août 1994. Elle a reçu une procuration, qui n'est pas versée au dossier, mais qui lui donnait accès aux comptes courant et d'épargne de l'autre fonctionnaire pour lui permettre de gérer les affaires financières de cette dernière. À tout le moins,

les deux ont convenu que la requérante réglerait le loyer et d'autres factures de l'autre fonctionnaire. La requérante a reçu six chèques pour le paiement du loyer. Ces faits ne sont pas douteux.

IV. En revanche, l'interprétation des circonstances qui ont entouré l'ouverture des deux comptes de cartes de crédit, qui ont par la suite accusé des arriérés considérables, est contestée. Selon la requérante, elle a eu une conversation au téléphone avec l'autre fonctionnaire en décembre 1994 et a été autorisée à ouvrir deux comptes conjoints de cartes de crédit, l'autre fonctionnaire étant désignée titulaire principale des cartes de crédit, l'adresse donnée étant toutefois celle de la requérante. La requérante a ouvert un compte de carte de crédit Universal auprès d'AT&T en décembre 1994. Par la suite, en août 1995, elle a ouvert un compte Visa à la Citibank, à la suite d'un entretien qu'elle aurait eu avec l'autre fonctionnaire à New York au début du même mois. L'autre fonctionnaire nie avoir donné son autorisation, avoir eu cet entretien et être la troisième personne ayant participé à un appel téléphonique avec AT&T en décembre 1994, date à laquelle ce compte a été ouvert. Elle dit être rentrée du Rwanda en septembre 1995 et n'avoir appris l'existence des comptes de cartes de crédit qu'en décembre 1996, après avoir été contactée au sujet des arriérés.

V. Le 13 décembre 1996, l'autre fonctionnaire a informé le Contrôleur de l'UNICEF de ce qu'elle avait découvert, puis a fait une « déclaration » notariée datée du 20 décembre 1996. Le même jour, la requérante a fait l'objet d'une suspension avec traitement en attendant l'issue d'une enquête sur les allégations faites par l'autre fonctionnaire. La requérante a répondu aux accusations le 12 février et a été, sur la foi des conclusions préliminaires de l'enquête, renvoyée sans préavis le 27 février 1997 pour faute grave, à savoir pour avoir fait une demande à cet effet et ouvert les deux comptes de cartes de crédit sans autorisation et avoir fait de fausses déclarations dans les formulaires de demandes de cartes de crédit. Le Directeur de la Division des ressources humaines de l'UNICEF a informé la requérante des incohérences (les déclarations inexactes) relevées par AT&T, notamment le fait qu'elle ait indiqué son propre numéro de téléphone au lieu de celui de sa collègue et attribué un nom de jeune fille incorrect à la mère de sa collègue. La Directrice générale de l'UNICEF a qualifié ces fausses déclarations de faute grave contrevenant à l'Article 101 de la Charte et à l'article 1.4 du Statut du personnel, emportant licenciement immédiat par application de l'article 10.2 du Statut du personnel. Un Comité paritaire de discipline spécial, dans un bref mémorandum daté du 7 mai 1998, adressé à la Directrice générale de l'UNICEF, n'a rien trouvé à redire à la décision de l'Organisation.

VI. Une première question de droit en l'espèce est de savoir si les faits présentés ci-dessus relèvent de la compétence disciplinaire de l'UNICEF. Le Tribunal conclut que tel n'est pas le cas. Le Secrétaire général jouit d'un pouvoir discrétionnaire étendu pour apprécier la faute [Voir le jugement No 941, Kiwanuka (1999)]. Le libellé général de la disposition 110.1 du Règlement du personnel évoque notamment le fonctionnaire « qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international », consacrées par les engagements souscrits par les fonctionnaires aux termes du Statut. Par exemple, selon l'article 1.1 du Statut du personnel, le fonctionnaire promet de « ... régler [sa] conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation ». L'article 1.4 du Statut du personnel est quelque peu plus spécifique en ce qu'il dispose que les fonctionnaires « doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de

fonctionnaires internationaux... Ils doivent éviter tout acte ... de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatible avec l'intégrité ... que leur statut exige... ». Si une affaire privée jetant le discrédit sur l'Organisation peu donner lieu à une instance disciplinaire, le Statut et le Règlement du personnel visent généralement la conduite à l'occasion du service.

VII. En l'espèce, on est en présence d'une espèce d'arrangement entre deux collègues concernant des actes privés et des fonds personnels. L'Administration n'était pas responsable des affaires financières de l'autre fonctionnaire; elle n'avait ni un intérêt dans les finances de celle-ci ni le pouvoir d'influer sur l'arrangement privé. Elle ne peut pas être amenée à recourir à la suspension avec traitement pour superviser les affaires privées et les relations personnelles de ses fonctionnaires dans des circonstances comme les présentes, c'est-à-dire que les allégations de l'autre fonctionnaire étaient contestées et qu'en soi elles n'étaient pas bien fondées a priori. (Jugement No 931, Shamsi et Abboud (1999), par. V). Il en va de même du renvoi de la requérante sans préavis. Lorsque celle-ci a été suspendue, puis renvoyée sans préavis, il existait à l'évidence un recours auprès des sociétés de cartes de crédit ou aux voies de droit civiles (ou pénales) instituées par le droit interne.

VIII. Que l'accord en question ait été exécuté, régulièrement ou non, était sans incidence sur le comportement professionnel de la requérante ni sur celui de l'autre fonctionnaire et ne jetait pas le discrédit sur l'UNICEF. Les actes posés par la requérante, en admettant même que la qualification qu'en donne l'autre fonctionnaire soit correcte, n'étaient pas incompatibles avec l'exercice de ses fonctions et n'étaient pas des actes de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatibles avec l'indépendance ou l'impartialité que son statut exige et, par suite, contraire à la seconde partie de l'article 1.4 du Statut du personnel précité.

Plus difficile est la question de savoir si la conduite de la requérante contrevenait à la première partie de l'article 1.4 du Statut du personnel, en ce que cette conduite n'était pas conforme à la qualité de fonctionnaire internationale de la requérante ou qu'elle était de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatible avec l'intégrité que le statut de cette fonctionnaire exige, si bien qu'elle justifiait une suspension avec traitement (quoique non une mesure disciplinaire). Le Tribunal conclut que vu les circonstances de la cause, force est de répondre par la négative. Il relève en particulier que la suspension faisait suite à une allégation mal étayée qui était loin de constituer un commencement de preuve de faute. L'allégation a été faite oralement le 13 décembre et la requérante a été suspendue le 18 décembre 1996. Ce n'est qu'au début de l'année suivante que le défendeur a eu en sa possession d'autres éléments de preuve quelconques de la prétendue fausse déclaration.

IX. Pour apprécier si le renvoi sans préavis était justifié, le Tribunal doit aussi examiner les objections mixtes de fond et de forme soulevées par la requérante. En premier lieu, force est de reconnaître que c'est à bon droit que l'UNICEF a renvoyé l'affaire devant un Comité paritaire de discipline spécial, selon la procédure prévue par le Règlement du personnel et non devant le Comité paritaire de discipline de l'ONU. Cette décision, contestée par la requérante, doit toutefois être confirmée. En revanche, les retards à l'occasion de la procédure devant le Comité paritaire de discipline spécial ne peuvent se justifier. La requérante a demandé le 30 avril 1997 qu'un Comité paritaire de discipline de l'ONU examine son renvoi sans préavis.

Après des désaccords quant à savoir quel type de comité paritaire de discipline (comité de l'ONU ou comité de l'UNICEF; comité ordinaire ou comité spécial) et formation de Comité paritaire de discipline saisi (l'Association du personnel ayant refusé de désigner un membre à un Comité paritaire de discipline spécial), la requérante a accepté de se prêter à l'instance, tout en maintenant ses objections à l'égard de cet organe et de sa composition. Elle a été informée le 11 décembre 1997 de la composition du Comité paritaire de discipline spécial, qui a présenté son rapport et ses recommandations le 7 mai 1998.

X. Par ces motifs, le Tribunal :

a) Donne gain de cause à la requérante et ordonne l'annulation de la décision prise par le défendeur, le 27 février 1997, de renvoyer la requérante sans préavis pour faute grave;

b) Ordonne, en application de l'article 9 de son Statut, que la requérante soit réintégrée à un poste de la même classe et du même échelon que celui qu'elle occupait à la date à laquelle il a été mis fin à ses fonctions et que lui soit versée l'intégralité de ses traitements et émoluments à compter de la date de sa cessation de service, déduction faite de tout revenu tiré d'un autre emploi, s'il y a lieu;

c) Si, dans un délai de 30 jours à compter de la notification du présent jugement, le Secrétaire général décide, dans l'intérêt de l'Organisation, de verser une indemnité à la requérante, sans prendre d'autre mesure la concernant, le Tribunal fixe l'indemnité payable à la requérante à un montant équivalant à deux ans de son traitement de base net, au taux en vigueur à la date de sa cessation de service;

d) Ordonne au défendeur de verser à la requérante un montant équivalant à six mois de son traitement de base net en réparation du préjudice moral qu'elle a subi;

e) Rejette toutes autres prétentions.

(Signatures)

Mayer **Gabay**
Président

Marsha A. **Echols**
Membre

Brigitte **Stern**
Membre

Genève, le 26 juillet 2001

Maritza **Struyvenberd**
Secrétaire