

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
30 septembre 2005
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1240

Affaire n° 1326

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Vice-Président, Président;
M^{me} Brigitte Stern; M. Dayendra Sena Wijewardane;

Attendu qu'à la demande d'un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal, avec l'accord du défendeur, a prolongé le délai imparti pour le dépôt d'une requête introductive d'instance devant le Tribunal jusqu'au 30 avril 2003 et ensuite à plusieurs reprises jusqu'au 30 novembre 2003;

Attendu que, le 28 novembre 2003, le requérant a déposé une requête introductive d'instance qui ne répondait pas à toutes les conditions de forme visées à l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que le requérant, le 6 janvier 2004, après avoir procédé aux corrections nécessaires, a déposé à nouveau la requête introductive d'instance du 28 novembre 2003, dans laquelle il pria notamment le Tribunal :

« 8. [...] *de dire et juger* que les droits du requérant à une procédure régulière ont été violés par le caractère accusatoire plutôt qu'inquisitoire de l'enquête du Bureau des services de contrôle interne (BSCI);

9. [...] [et] *d'ordonner* :

a) Que les recommandations du Comité paritaire de discipline spécial soient appliquées;

ou, à défaut :

b) Qu'une indemnisation soit versée au requérant. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour la requête du défendeur jusqu'au 12 mai 2004 puis à nouveau jusqu'au 31 mai 2004;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 31 mai 2004;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 10 septembre 2004;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'Organisation le 1^{er} février 1994 en vertu d'un engagement pour une durée déterminée relevant de la série 300 du Règlement du personnel en qualité d'électricien, à la classe FSL-3/I, à la Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda (MANUR), à Kigali. Son engagement a été régulièrement prolongé par la suite. À la date de sa cessation de service, en septembre 2002, le requérant occupait le poste d'opérateur radio/électricien, à la classe FSL-4A, et était affecté à Kinshasa à la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC).

Le requérant était affilié avec les membres de sa famille au plan d'assurance maladie de l'Organisation des Nations Unies administré par un administrateur. Le 11 mai 1996, le requérant a soumis à l'administrateur des formulaires de remboursement de frais pour un traitement médical que son épouse avait suivi à cinq occasions distinctes, demandant à être remboursé soit directement, soit par l'entremise de sa banque. Apparemment, l'administrateur a refusé de procéder au remboursement pour le motif que les notes de frais et formulaires de demandes de remboursement avaient été altérés sans l'autorisation du médecin traitant.

Le 5 novembre 1997, le BSCI a été informé que le requérant avait soumis à l'administrateur des demandes de frais médicaux gonflées.

Le 26 février 2000, des enquêteurs de la Section des enquêtes du BSCI se sont mis en rapport avec le requérant, demandant à lui parler. Le lendemain, les enquêteurs ont eu une entrevue avec le requérant. Selon leur rapport daté du 15 mars 2000, leur objectif était d'« obtenir des aveux ». Il ressort du compte rendu d'entrevue rédigé par les enquêteurs et incorporé à leur rapport qu'ils avaient « fait savoir au requérant qu'ils souhaitaient lui parler d'une question assez ancienne [...] qui le concernait et qui devait être réglée » et que le BSCI « avait des preuves selon lesquelles il avait falsifié les notes de frais médicaux établies par un médecin [...] pour le traitement de son épouse [...] pour en gonfler le montant et [qu'il avait ensuite soumise à l'administrateur] pour recevoir un remboursement supérieur à leur montant réel ». Le requérant a commencé par nier cette allégation, affirmant qu'il n'avait pas altéré ni soumis les notes de frais mais suggérant que son épouse l'avait peut-être fait. Selon le « compte rendu » des enquêteurs,

« le requérant a été informé que c'était pour lui une occasion – en fait la seule occasion – de régler cette question. Il lui a été dit en outre qu'il avait peut-être commis une erreur et qu'il devait assumer la responsabilité de la falsification des notes de frais médicaux et de la tentative d'en demander frauduleusement le remboursement. [...] Le requérant a alors reconnu qu'il avait altéré les notes de frais médicaux de sa femme en y ajoutant des chiffres et en gonflant ainsi les montants dont il avait demandé le remboursement. »

À la fin de l'entrevue, le requérant a rédigé des aveux qu'il a signés en présence des enquêteurs.

Le 21 mars 2000, le BSCI a présenté son rapport sur cette affaire. Ce rapport qualifiait la conduite du requérant de faux et usage de faux, pour avoir falsifié trois

notes de frais médicaux en altérant les montants effectivement payés pour les majorer au total de 4 300 dollars, et de tentative de fraude, pour avoir soumis des documents falsifiés à l'appui de sa demande de remboursement. Le BSCI recommandait l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'endroit du requérant.

Le 23 août 2000, le requérant a été accusé de faux et usage de faux et de tentative de frauder l'Organisation. Dans sa réponse du 24 octobre, son conseil n'a pas abordé le fond des accusations mais a affirmé que les droits du requérant à une procédure régulière avaient été violés, que ses aveux avaient « été obtenus par l'intimidation, la contrainte et la menace de sanctions » et que « dans la mesure où les enquêteurs ont agi ultra vires, aucun organe administratif ou judiciaire ne peut entreprendre de nouvel examen ni adopter de mesure quelconque sur la base de leurs conclusions et de leur recommandation ».

Le 21 mars 2001, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a soumis l'affaire du requérant au Comité paritaire de discipline de la MONUC.

Le Comité paritaire de discipline a soumis son rapport le 16 février 2002. Ses recommandations et sa conclusion se lisaient comme suit :

« *Recommandations* :

a) Le Comité est d'avis que le requérant est exclusivement responsable de tous ses actes. Il convient de noter toutefois qu'il a reconnu ses erreurs, tout d'abord en demandant à son épouse d'appeler l'administrateur pour lui demander pardon et ensuite en refusant de présenter à nouveau les notes de frais demandées par l'administrateur.

b) Les rapports présentés par le BSCI en présence d'une telle situation sont inévitablement entachés de parti pris et ne reflètent pas la vérité en ce qui concerne ce qui s'est réellement passé, des explications différentes ayant été données quant au déroulement des événements.

c) À la lumière de ce qui précède, le Comité recommande qu'il soit adressé au requérant un avertissement appelant son attention sur la gravité de son acte. Toutefois, en raison de la nature de l'affaire, le Comité recommande que tous les chefs d'accusation portés contre le requérant soient retirés et [...] qu'il soit adressé à l'intéressé un avertissement officiel.

d) Le Comité recommande que le requérant demande officiellement à l'administrateur de le pardonner et de faire preuve de compréhension, en adressant copie de sa communication au Comité.

Conclusion :

En ce qui concerne cet incident, le Comité relève que c'est l'épouse du requérant qui a falsifié les notes de frais du médecin. Cela ne se serait pas produit si le requérant avait compris les procédures applicables et avait demandé à son épouse de lui communiquer d'abord tous les documents pour qu'il les contrôle et les vérifie avant de les faire suivre à l'administrateur. Ce principe fondamental n'a pas été suivi dans cette affaire.

Le Comité recommande par conséquent que l'Administration appelle l'attention du fonctionnaire sur ce principe fondamental. L'original des notes de frais du médecin, scellé, timbré et signé, joint à l'original du formulaire de

remboursement de frais médicaux officiellement signé par le fonctionnaire et [dûment] certifié [...] devraient être soumis à [l'administrateur], ce qui permettrait d'éviter à l'avenir des incidents semblables. »

Le 15 septembre 2002, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport du Comité paritaire de discipline au requérant et a informé celui-ci de ce qui suit :

« Le Secrétaire général ne juge pas crédible votre explication selon laquelle l'enquêteur vous a "agité et excité votre colère à tel point que vous avez perdu le contrôle de vous-même" et que "c'est alors que vous avez de votre main rédigé le document [reconnaissant votre culpabilité]". [...] En tout état de cause, le fait que votre reconnaissance de culpabilité a été due à "une perte de sang-froid et à la colère", comme vous l'expliquez n'en fait pas un aveu donné sous la contrainte et n'affecte donc aucunement sa validité.

En outre, le Secrétaire général ne juge pas crédible votre affirmation, acceptée par le Comité paritaire de discipline, que c'était votre épouse qui avait gonflé les notes de frais. [...] Quoi qu'il en soit, même si c'était votre épouse qui avait falsifié les notes de frais, c'était à vous qu'incombait la responsabilité de vérifier que les notes de frais que vous avez présentées à [l'administrateur] sous couvert de votre memorandum étaient exactes.

Le Secrétaire général considère que vous n'avez pas apporté pour vous disculper de preuves satisfaisantes qui justifieraient votre conduite dans cette affaire et que votre conduite se passe de commentaires. En conséquence, le fait que vous avez présenté à l'administrateur des notes de frais altérées et gonflées et l'absence d'explications raisonnables crédibles du montant de ces notes de frais sont une preuve suffisante que votre conduite a constitué une grave violation des normes de conduite et d'intégrité que l'Organisation des Nations Unies attend de chacun de ses fonctionnaires et que cette faute est incompatible avec votre maintien au service de l'Organisation. À la lumière de cette conclusion, le Secrétaire général ne peut pas accepter la recommandation du Comité paritaire de discipline tendant à ce qu'il vous soit adressé un avertissement officiel. Conformément aux pouvoirs discrétionnaires dont il est investi d'imposer une mesure disciplinaire appropriée en cas de faute, le Secrétaire général a décidé de vous licencier avec une indemnité tenant lieu de préavis en application du paragraphe 1 de l'article 10.2 du Statut et de l'alinéa a) vii) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel, avec effet à la fermeture des bureaux le jour où vous recevrez la présente lettre. [...] »

Le 28 novembre 2003, le requérant a déposé devant le Tribunal la requête introductive d'instance susmentionnée.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le jury d'enquête du BSCI a violé les droits du requérant à une procédure régulière.
2. Les enquêteurs du BSCI ont agi de manière accusatoire et ont contraint le requérant à signer les aveux qu'ils lui avaient dictés.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La conduite frauduleuse du requérant – et non un quelconque facteur étranger – est la seule raison ayant motivé son licenciement.

2. L'enquête du BSCI a été menée conformément aux exigences d'une procédure régulière.

Le Tribunal, ayant délibéré du 23 juin au 22 juillet 2005, rend le jugement suivant :

I. Le requérant était un électricien employé par différentes missions des Nations Unies en vertu d'une série d'engagements pour des périodes de durée déterminée. Il est entré au service de l'Organisation en février 1994 à la MANUR, à Kigali, après quoi son engagement a été régulièrement prolongé. Il était affilié, lui-même et les membres de sa famille, au programme d'assurance maladie administré par l'administrateur lorsque, le 11 mai 1996, il a soumis à l'administrateur des formulaires de demandes de remboursement de frais afférents au traitement médical que son épouse avait suivi à cinq occasions distinctes, demandant à être remboursé directement ou par l'entremise de sa banque.

Le 5 novembre 1997, le BSCI a été informé que le requérant avait soumis à l'administrateur des notes de frais médicaux gonflées. Le 27 février 2000, le requérant a eu avec des enquêteurs du BSCI une entrevue au cours de laquelle il a avoué avoir soumis des documents altérés. À la fin de l'entrevue, il a rédigé et signé des aveux. Le 21 mars, le BSCI a présenté son rapport concernant l'affaire et a qualifié la conduite du requérant de faux et usage de faux, pour avoir falsifié trois notes de frais médicaux en altérant les montants effectivement payés pour les majorer au total de 4 300 dollars, ainsi que de tentative de fraude, pour avoir soumis les documents falsifiés à l'appui de sa demande de remboursement. Le BSCI a recommandé qu'une procédure disciplinaire soit entamée contre le requérant et, en fait, celui-ci avait été par la suite officiellement accusé de faux et de tentative de frauder l'Organisation.

Le 21 mars 2001, l'affaire a été soumise au Comité paritaire de discipline spécial de la MONUC, qui a exprimé des doutes concernant la régularité de la procédure suivie lors de l'enquête du BSCI. Le Comité est parvenu à la conclusion que le requérant était exclusivement responsable de ses actes mais qu'il avait reconnu ses erreurs, et a recommandé qu'il soit adressé à celui-ci un avertissement officiel. Le Secrétaire général n'a pas accepté cette recommandation et, le 15 septembre 2002, a informé le requérant qu'il avait décidé de le licencier avec indemnité tenant lieu de préavis en application des dispositions du paragraphe 1 de l'article 10.2 du Statut et de l'alinéa a) vii) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel.

II. Dans sa réponse aux accusations formulées à l'endroit du requérant, le conseil de celui-ci a déclaré que les droits du requérant à une procédure régulière avaient été violés, que ses aveux avaient « été obtenus par l'intimidation, la contrainte et la menace de sanctions » et que « dans la mesure où les enquêteurs ont agi *ultra vires*, aucun organe administratif ou judiciaire ne peut entreprendre de nouvel examen ni adopter de mesure quelconque sur la base de leurs conclusions et de leur recommandation ». Le Tribunal a relevé à ce propos qu'il ressort du dossier que les enquêteurs du BSCI ont appelé l'attention du requérant sur le fait que leur entrevue avec lui était sa « seule occasion » de régler la question, et que c'est alors que le requérant a reconnu avoir altéré les notes de frais médicaux de son épouse en y

ajoutant des chiffres et en gonflant ainsi le montant des sommes dont il demandait le remboursement. Les circonstances de cette entrevue et de ces « aveux » n'ont pas manqué de susciter certaines préoccupations dans l'esprit du Tribunal, qui prend très au sérieux les questions liées à la régularité de la procédure [voir les jugements n° 983, *Idriss* (2000); n° 984, *Abu Ali* (2000); n° 1022, *Araim* (2001); n° 1036, *Quddus* (2001) et n° 1058, *Ch'ng* (2002)].

Il importe de noter toutefois que, lors de l'entrevue, le requérant n'a pas essayé d'invoquer ses droits à une procédure régulière, par exemple en demandant la présence d'un conseil, et le Tribunal n'a trouvé dans le dossier absolument aucune preuve qui étayerait les allégations formulées par la suite par son conseil, à savoir que le requérant avait été soumis à l'intimidation, à la contrainte ou à la menace de sanctions. De plus, le requérant a par la suite donné des explications contradictoires, accusant son épouse d'avoir falsifié les notes de frais.

Le requérant continue d'imputer le méfait à son épouse mais, à toutes fins pratiques, l'identité de l'auteur de la falsification est dépourvue de pertinence. Que le requérant ait personnellement falsifié les notes de frais, qu'il se soit entendu avec son épouse pour les falsifier ou qu'il ait été la victime involontaire des actes de son épouse, c'est le requérant qui, en sa qualité de fonctionnaire ayant certifié la demande de remboursement, assume la responsabilité ultime de l'avoir présentée. Dans son jugement n° 424, *Ying* (1988), le Tribunal a déclaré ce qui suit :

« Dans les affaires de caractère [frauduleux], le fait pour un fonctionnaire d'avoir agi de bonne foi en faisant confiance à un autre ne constitue pas une excuse, quelle que soit la justification apparente de cette confiance. Si sa bonne foi et sa confiance sont trahies en pareilles situations, ce n'est pas l'Organisation qui doit en supporter les conséquences, mais le fonctionnaire dont la certification s'avère fautive ou inexacte. Ce serait encourager la fraude que d'autoriser les fonctionnaires à transférer à l'Organisation la responsabilité qui leur revient en prouvant simplement qu'ils ont à tort fait confiance à un collègue. »

III. Dans son jugement n° 583, *Djimbaye* (1992), le Tribunal a noté que

« malgré de nombreuses irrégularités mineures et un retard considérable qui est à regretter [...] les droits du requérant ont été dans l'ensemble protégés et son licenciement examiné avec soin avant que le défendeur ne lui donne effet. Le requérant estimait apparemment que la CEA lui devait beaucoup et que, puisqu'il était disposé à restituer les sommes qu'il avait reçues grâce à sa demande fallacieuse [...] l'affaire devrait être close. Le Tribunal ne peut accepter un tel argument et ne voit pas non plus comment une tentative de fraude peut être excusée par ce que le requérant a [...] dit ».

En l'occurrence, que ce soit le requérant ou son épouse qui ait falsifié les notes de frais en question, le requérant savait ou tout au moins aurait dû savoir que les documents qu'il avait personnellement présentés pour remboursement étaient falsifiés. En fait, il a reconnu le savoir malgré les diverses explications qu'il a données quant aux circonstances précises dans lesquelles la falsification avait eu lieu. De plus, tout en appréciant l'attitude du requérant, qui a engagé sa femme à demander pardon à l'administrateur, le Tribunal ne considère pas qu'un tel geste de bonne volonté exonère le requérant. Il tient à réaffirmer, comme il l'a toujours déclaré, que le Secrétaire général jouit de pouvoirs discrétionnaires pour que ce qui

est d'établir et de faire respecter les normes de conduite attendues des fonctionnaires internationaux :

« Le Tribunal note qu'il a "toujours, dans sa jurisprudence, reconnu au Secrétaire général le pouvoir de prendre des décisions en matière disciplinaire et qu'il ne s'est déclaré compétent pour connaître de telles décisions que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque le fonctionnaire concerné n'avait pas bénéficié au préalable des garanties d'une procédure régulière" (jugements n° 300, *Sheye*, par. IX (1982) et n° 210, *Reid*, par. III). » [Jugement n° 941, *Kiwanuka* (1999)]

Dans son jugement n° 1222, *Othigo* (2004) le Tribunal a déclaré ce qui suit :

« Le requérant est manifestement en droit de considérer qu'une personne qui se livre à une fraude à l'égard de l'Organisation est inapte à rester à son service. Une telle conduite est tout à fait incompatible avec les normes élevées que le requérant est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. »

Le Tribunal juge cette affirmation également applicable en l'espèce.

IV. Par ces motifs, la requête est rejetée dans sa totalité.

(Signatures)

Spyridon **Flogaitis**
Vice-Président, Président

Brigitte **Stern**
Membre

Dayendra Sena **Wijewardane**
Membre

Genève, le 22 juillet 2005

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire exécutive