



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/104
Jugement n° : UNDT/2009/092
Date : 18 décembre 2009
Original : anglais

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

CALVANI

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**ORDONNANCE DE SUSPENSION
D'EXÉCUTION**

Conseil pour le requérant :
François Lorient

Conseil pour le défendeur :
Susan Maddox, Groupe du droit administratif, Bureau de la gestion des ressources
humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le 9 décembre 2009, le requérant a introduit devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies une requête demandant à ce dernier de suspendre la décision de le mettre en congé administratif sans traitement conformément à la disposition provisoire 10.4 du Règlement du personnel.

Les faits

2. Le 1^{er} juillet 2007, le Secrétaire général a nommé le requérant Directeur de l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) au bénéfice d'un engagement d'un an à la classe L-7 au titre d'un projet (série 200 de l'ancien Règlement du personnel), qui a été prolongé d'une année supplémentaire du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009 puis encore de trois mois à compter du 1^{er} juillet 2009. Le 1^{er} octobre 2009, l'engagement du requérant a été converti en un engagement de durée déterminée conformément au nouveau Règlement provisoire du personnel, à la classe D-2 et prolongé de neuf mois. Son engagement de durée déterminée actuel doit donc venir à expiration le 30 juin 2010.

3. Le 2 décembre 2009, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU a rendu un rapport d'audit d'ensemble sur la mauvaise gouvernance de l'UNICRI et sur le non-respect des règles et règlements des Nations Unies qui marquait des domaines d'activité importants de l'Institut. Le rapport d'audit était adressé à la Secrétaire générale adjointe à la gestion, au Chef de cabinet du Secrétaire général, au Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et au requérant.

4. Par lettre datée du 17 décembre 2009, la Secrétaire générale adjointe à la gestion a informé le requérant que le BSCI « entreprendrait une enquête sur les conclusions énoncées dans » le rapport d'audit susmentionné. Elle faisait observer que :

« Les conclusions du rapport d'audit mettent en cause la direction de [l'UNICRI] et vous met en cause plus particulièrement en tant que directeur de cet institut. Le rapport conclut entre autres que :

a) La direction de l'UNICRI a peut-être donné suite à la demande d'un État Membre en accordant des subventions à des bénéficiaires préalablement sélectionnés;

b) Aucune évaluation ni négociation n'a été effectuée avant qu'un contrat d'un montant de 873 600 euros ne soit octroyé à une entreprise préalablement choisie aux termes d'un accord bilatéral, des explications trompeuses étant données sur ce contrat par vous-même et d'autres personnes;

c) Le financement d'un projet de formation des autorités judiciaires et d'application de la loi d'un montant de 2 millions de dollars a peut-être été obtenu grâce à un arrangement contestable;

d) Des achats n'ont pas été effectués conformément aux règles et règlements de l'ONU; et

e) La prise en charge par l'UNICRI des frais de voyage d'autorités locales jusqu'à New York a peut-être enfreint les règles et les règlements de l'ONU ».

Dans la même lettre la Secrétaire générale adjointe à la gestion portait en outre « à la connaissance [du requérant] la décision du Secrétaire général, compte tenu de la nature et de la gravité des conclusions et de la responsabilité [du requérant] en qualité de fonctionnaire occupant le plus haut rang à l'UNICRI, de [le] mettre en congé administratif sans traitement conformément à la disposition 10.4 a) du Règlement provisoire du personnel ». Le requérant était mis en congé administratif sans traitement « pour une période initiale de trois mois ou bien jusqu'à ce que l'enquête soit achevée et qu'il soit décidé s'il y a lieu ou non de poursuivre la question plus avant, selon celle de ces dates qui surviendrait la première ».

5. Par courriel daté du 8 décembre 2009, le requérant a écrit au Secrétaire général pour demander un contrôle hiérarchique de la décision de le mettre en congé administratif sans traitement.

6. Par courriel daté du 9 décembre 2009, le conseil du requérant a déposé auprès du greffe du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies à New York une requête dans laquelle il demandait au Tribunal de suspendre la décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement.

7. Conformément à l'article 6 de son Règlement de procédure, le Tribunal du contentieux administratif a décidé de charger le greffe de Genève du dossier. Le dossier a donc été transféré le 10 décembre 2009 au greffe de Genève pour enregistrement et traitement et le conseil du défendeur en a été informé.

8. Par lettre datée du 11 décembre 2009, le Tribunal a demandé au défendeur de soumettre une réponse à la requête en suspension d'exécution au plus tard le lundi 14 décembre 2009 et de produire la décision du Secrétaire général de mettre le requérant en congé administratif sans traitement qui était mentionnée dans la lettre datée du 7 décembre 2009 émanant de la Secrétaire générale adjointe à la gestion. Les parties ont en outre été informées qu'une procédure orale aurait lieu en français le 16 décembre 2009.

9. Le 14 décembre 2009, le conseil du défendeur a soumis la réponse de ce dernier à la requête en suspension d'exécution.

10. Répondant à la demande du Tribunal tendant à ce qu'il produise la décision du Secrétaire général de mettre le requérant en congé administratif sans traitement, le défendeur a produit, le 15 décembre 2009, une lettre également datée du 15 décembre 2009 émanant de la Secrétaire générale adjointe adressée au requérant dans lequel elle confirmait que le Secrétaire général avait pris la décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement.

11. Le 16 décembre 2009, le Tribunal a tenu une procédure orale en l'espèce. Le requérant et son conseil étaient personnellement présents à l'audience tandis que le

conseil du répondeur y participait par audioconférence. À la fin de l'audience, le Tribunal a ordonné au défendeur de confirmer par écrit au plus tard le vendredi 18 décembre 2009 qu'il avait bien pris la décision contestée.

12. Après l'audience, le même jour, le conseil du défendeur a soumis au Tribunal une demande tendant à ce qu'« une autre ordonnance soit rendue ... selon laquelle le défendeur n'aurait pas d'autres preuves à produire pour établir la provenance de la décision contestée ». Le conseil du défendeur soutenait que les pièces déjà produites, à savoir la lettre datée du 7 décembre 2009 adressée au requérant par la Secrétaire générale adjointe à la gestion et la lettre datée du 15 décembre 2009 adressée au requérant par le Vice-Secrétaire général suffisaient pour permettre au Tribunal de conclure que le Secrétaire général avait pris la décision contestée.

13. Par courriel daté du 17 décembre 2009, le conseil du requérant a demandé au Tribunal de confirmer son ordonnance.

14. Par ordonnance écrite datée du 17 décembre 2009, le Tribunal a confirmé son injonction faite au défendeur de soumettre au plus tard le vendredi 18 décembre 2009 une confirmation signée du Secrétaire général selon laquelle il avait pris la décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement conformément à la disposition 10.4 du Règlement provisoire du personnel.

15. Le jour même, le défendeur a informé le Tribunal qu'il ne se conformerait pas à l'ordonnance car il avait « soumis toutes les pièces qu'il [avait] l'intention de produire à l'appui de son affirmation selon laquelle la décision a été prise par le Secrétaire général ». Le défendeur a en outre indiqué qu'il « préparait un recours contre l'ordonnance [susmentionnée] ».

Arguments des parties

16. Les principaux arguments du requérant sont les suivants :

a) La décision contestée est illégale parce que :

i) La décision de la Secrétaire générale adjointe à la gestion « outrepassait l'autorité qui lui était dévolue et/ou déléguée ». Conformément au Statut de l'UNICRI, seul le Secrétaire général aurait pu rendre la décision contestée. Lors de l'audience, le conseil du requérant a en outre fait valoir que malgré les déclarations faites par la Secrétaire générale adjointe à la gestion et par le Vice-Secrétaire général, rien ne prouvait que la décision contestée ait été prise par le Secrétaire général.

ii) Aucune circonstances exceptionnelles telles qu'exigées par la disposition 10.4 c) n'étaient indiquées dans la lettre de la Secrétaire générale adjointe à la gestion pour justifier la mise en congé administratif sans traitement du requérant.

iii) La mesure prévue par la disposition 10.3 a) du Règlement provisoire du personnel lorsqu'une enquête a conclu qu'il y avait peut-être eu faute n'a pas été prise.

iv) La décision de la Secrétaire générale adjointe à la gestion constitue « du harcèlement et de l'obstruction ». De plus, elle n'aurait pas dû prendre une telle décision en raison du conflit d'intérêts né du recours formé par le requérant contre la décision qu'elle avait prise de ne prolonger son engagement que de trois mois.

b) Le cas revêt une urgence particulière parce que :

i) La décision de la Secrétaire générale adjoint à la gestion a empêché le requérant d'assister à la réunion du Conseil d'administration de l'UNICRI des 10 et 11 décembre 2009;

ii) La décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement le prive des moyens « de prendre en charge ses frais ordinaires de loyer et de subsistance pour lui-même et pour sa famille à Turin ».

c) Un préjudice irréparable sera causé au requérant si la décision contestée n'est pas suspendue parce que :

i) Le requérant « sera dans l'impossibilité de participer au Conseil d'administration, de lui faire rapport et de préparer avec lui la réfutation appropriée du » rapport d'audit de l'OIOS.

ii) « Faute de traitement et de sources de revenus, [le requérant] sera dans l'impossibilité de payer son loyer et ses frais de subsistance et n'aura d'autre choix que de quitter Turin ce qui le mettra dans une situation où il n'aura pas la possibilité de se défendre convenablement et empêchera donc que les armes soient égales ».

iii) La décision causera à la réputation du requérant un préjudice irréparable qu'il ne sera pas possible de réparer financièrement.

iv) La décision, si elle est maintenue, « impliquera que la présomption d'innocence [du requérant] a été remplacée par une présomption de culpabilité ».

17. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

a) La décision a été exécutée. L'article 2.2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et l'article 13.1 correspondant de son Règlement de procédure prévoient que le Tribunal peut ordonner « le sursis à exécution de la décision contestée ». Dans le cas d'espèce, la décision a déjà été exécutée de sorte que toute décision du Tribunal tendant à suspendre la décision aurait en fait pour effet d'annuler la décision prise par le Secrétaire général – un pouvoir que l'article 2.2 de son Statut ne confère pas au Tribunal – et non de repousser son exécution pour un temps.

b) La décision de mettre leur requérant en congé administratif sans traitement relevait du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général lorsqu'il a été conclu qu'un haut fonctionnaire a commis des manquements graves. La disposition

10.4 d) du Règlement provisoire du personnel prévoit que « Dans le cas d'un congé administratif sans traitement et si les accusations de faute se révèlent sans fondement ou s'il est établi par la suite que la conduite de l'intéressé ne justifie pas un renvoi, toute somme qui aurait été retenue est restituée à l'intéressé sans délai ». Le requérant n'a pas établi que l'on était en présence d'un cas d'irrégularité de prime abord parce que :

i) Contrairement à ce qu'il soutient, la décision de le mettre en congé administratif sans traitement a été prise par le Secrétaire général.

ii) Le fait qu'un organe de contrôle indépendant aboutit à des conclusions qui indiquent des manquements graves de la part du plus haut fonctionnaire d'un organisme du système des Nations Unies constitue « des circonstances exceptionnelles » au sens de la disposition 10.4 c) du Règlement provisoire du personnel. La disposition 10.3 a) de ce même règlement citée par le requérant concerne les règles à appliquer une fois qu'une procédure disciplinaire a été engagée ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. La disposition 10.4 a) autorisait le Secrétaire général à mettre le requérant en congé administratif sans traitement avant le début et pendant le déroulement de l'enquête de l'OIOS.

c) On doit entendre par « préjudice irréparable » une atteinte aux droits de l'intéressé en tant que fonctionnaire. Si le tort ainsi créé peut-être réparé par des dommages-intérêts, on ne saurait le considérer comme un préjudice irréparable comme le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies l'a estimé dans l'affaire *Fradin de Bellabre*, UNDT/2009/04 (2009). Le requérant n'a pas démontré qu'il subirait un préjudice irréparable car :

i) La perte de traitement ne cause pas de préjudice irréparable aux droits du requérant en tant que fonctionnaire.

ii) Le préjudice causé à la réputation du requérant peut être réparée par des dommages-intérêts.

iii) Mettre un fonctionnaire en congé administratif constitue une mesure administrative expressément exclue des mesures disciplinaires prévues à la disposition 10.2 b) ii) du Règlement provisoire du personnel.

Considérants

18. Le requérant demande au Tribunal de suspendre l'exécution de la décision de le mettre en congé administratif sans traitement conformément à la disposition 10.4 du Règlement provisoire du personnel.

19. La requête a été déposée peu après que le requérant eût écrit au Secrétaire général pour demander un contrôle hiérarchique de la décision contestée. À la date où cette ordonnance a été rendue, le délai imparti au Secrétaire général pour répondre à la demande de contrôle hiérarchique courait toujours et le requérant n'avait pas reçu de réponse. Il convient donc d'examiner la requête en suspension d'exécution à la lumière du paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal qui prévoit que :

« Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne lui demandant de suspendre l'exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique, lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable... »

20. La décision contestée, à savoir la décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement, a été prise conformément à la disposition 10.4 du Règlement provisoire du personnel (*Congé administratif pendant la durée d'une enquête et d'une instance disciplinaire*) qui prévoit entre autres que :

« a) Tout fonctionnaire peut être mis en congé administratif, sous réserve des conditions fixées par le Secrétaire général, à tout moment pendant une enquête jusqu'à ce que l'instance disciplinaire prenne fin;

...

c) Durant ce congé, l'intéressé perçoit son plein traitement sauf si, dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général décide qu'un congé administratif sans traitement est justifié;

d) La mise en congé administratif est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire. Dans le cas d'un congé administratif sans traitement et si les accusations de faute se révèlent sans fondement ou s'il est établi par la suite que la conduite de l'intéressé ne justifie pas un renvoi, toute somme qui aurait été retenue est restituée à l'intéressé sans délai;

e) Le fonctionnaire mis en congé administratif peut faire appel de la décision en application des dispositions du chapitre XI du Règlement du personnel. »

21. Le défendeur soutient que, en vertu de l'article 2.2 du Statut du Tribunal, celui-ci n'est pas habilité à suspendre la décision contestée parce qu'elle a déjà été exécutée. Le Tribunal doit rejeter cet argument car la décision de placer un fonctionnaire en congé administratif sans traitement pendant une certaine période continue d'avoir des effets juridiques pendant cette période et ne peut être considéré comme ayant été entièrement exécutée qu'à la fin du congé administratif. En conséquence, la décision du Tribunal d'accorder une suspension d'exécution de cette décision n'aurait pas pour effet d'annuler ou de rapporter la décision contestée comme l'a soutenu le défendeur mais simplement de suspendre temporairement, à compter de la date de la décision du Tribunal et jusqu'à la date prévue par son Statut, les effets juridiques de ladite décision.

22. Les dispositions 10.2 b) et 10.4 du Règlement provisoire du personnel prévoient que le « congé administratif » peut être « avec ou sans traitement ». La décision contestée consiste donc en deux décisions, premièrement, la décision de mettre le requérant en congé administratif et, deuxièmement, la décision de le priver de son traitement pendant ce congé administratif. Il y a donc lieu de déterminer

séparément si, pour que chacune de ces « sous-décisions » puisse faire l'objet d'une suspension d'exécution, il a été satisfait aux exigences de l'article 2.2 du Statut du Tribunal.

23. Avant tout, s'agissant de la décision de mettre le requérant en congé administratif, le Tribunal déterminera si la première condition prévue par l'article 2.2 du Statut est remplie c'est-à-dire si « la décision paraît de prime abord irrégulière ».

24. Le requérant soutient que seul le Secrétaire général et non pas la Secrétaire générale adjointe à la gestion, a le pouvoir de le mettre en congé administratif puisque c'était le Secrétaire général qui, conformément à l'article V du Statut de l'UNICRI l'a nommé. À l'audience, le requérant a contesté ce que soutiennent la Secrétaire générale adjointe à la gestion et le Vice-Secrétaire général dans les lettres qu'ils lui ont l'une et l'autre respectivement adressées, à savoir que la décision de le mettre en congé administratif sans traitement avait été prise par le Secrétaire général.

25. Avant l'audience, le Tribunal a demandé au défendeur de produire la décision du Secrétaire général, sans résultat. Au cours de l'audience, le défendeur a de nouveau déclaré que la décision contestée avait été prise par le Secrétaire général. Il a néanmoins refusé de se conformer aux injonctions du Tribunal qui lui avait ordonné de soumettre une confirmation signée du Secrétaire général établissant que celui-ci avait pris la décision de mettre le requérant en congé administratif sans traitement.

26. Confronté aux allégations contradictoires du requérant et du défendeur, le Tribunal doit s'efforcer d'établir la vérité. Si une partie refuse de produire des preuves comme le lui ordonne le Tribunal, celui-ci doit tirer les conséquences de ce refus. Une décision administrative est irrégulière si l'auteur de la décision ne peut être clairement identifié. Dans le cas d'espèce, il découle de la mauvaise volonté du défendeur que la preuve de l'identité de l'auteur de la décision contestée n'a pas été apportée. Aussi la décision de mettre le requérant en congé administratif paraît de prime abord irrégulière.

27. Le Tribunal examinera maintenant la question de savoir si une autre condition prévue par l'article 2.2 est remplie : la décision de mettre le requérant en congé administratif lui causera-t-elle un préjudice irréparable?

28. Le requérant est titulaire d'un engagement de durée déterminée qui doit venir à expiration le 30 juin 2010. Même si la décision contestée n'est pas une mesure disciplinaire et même si elle ne peut être prise que dans l'intérêt de l'Organisation, il y a lieu de tenir compte du fait que le requérant est employé par l'ONU depuis plus de 20 ans et que comme directeur de l'UNICRI, il occupe un poste de grande responsabilité et visibilité. On peut donc dire que la décision contestée lui cause un préjudice moral irréparable pour ce qui est de l'atteinte portée à sa réputation. La condition susmentionnée est donc remplie.

29. Une autre exigence de l'article 2.2 du Statut du Tribunal veut que le requérant doive prouver qu'il est particulièrement urgent de suspendre sa mise en congé administratif. Le Tribunal estime qu'il n'est pas particulièrement urgent de réintégrer le requérant dans ses fonctions de directeur de l'UNICRI. Au contraire, les irrégularités dont le requérant est soupçonné ont été décelées à la suite d'un audit approfondi qui, même si les conclusions de cet audit sont contestées, justifie un complément d'enquête. Il est manifeste que permettre au requérant de continuer d'exercer ses fonctions pendant le déroulement de l'enquête entraverait ladite enquête. Il n'y a donc pas d'urgence particulière à ce que le requérant soit réintégré dans ses fonctions et cette condition prévue par l'article 2.2 du Statut du Tribunal n'est donc pas remplie. De ce fait le Tribunal ne peut pas ordonner une suspension d'exécution de la décision de mettre le requérant en congé administratif.

30. Le Tribunal portera maintenant son attention sur la décision de priver le requérant de son traitement au cours de son congé administratif et examinera la question de savoir si cette décision satisfait aux exigences de l'article 2.2 du Statut du Tribunal.

31. Pour les mêmes raisons que celles énoncées au sujet de la décision de mettre le requérant en congé administratif, il n'est pas possible d'identifier l'auteur de la décision de priver le requérant de son traitement et la décision paraît donc de prime abord irrégulière.

32. Par ailleurs, la disposition 10.4 c) du Règlement provisoire du personnel prévoit clairement qu'un fonctionnaire mis en congé administratif ne peut être privé de son traitement que « dans des circonstances exceptionnelles ». La lettre datée du 7 décembre 2009 motive certes la mise en congé administratif du requérant mais n'explique pas les circonstances exceptionnelles qui justifient de priver l'intéressé de son traitement pendant son congé administratif. Lors de l'audience, le conseil du défendeur a été invité à apporter des précisions sur ces circonstances exceptionnelles mais n'a fait que répéter ce qui était dit dans la lettre datée du 7 décembre 2009, à savoir que la décision avait été prise « compte tenu de la nature et de la gravité des conclusions et de la responsabilité [du requérant] en qualité de fonctionnaire occupant le plus haut rang à l'UNICRI ». Le défendeur ne donne donc pas de motifs à la décision de priver le requérant de son traitement pendant son congé administratif et les informations fournies par le dossier ne font pas ressortir de circonstances exceptionnelles qui justifient une telle mesure. Pour cette raison ainsi que pour la raison déjà avancée, la décision paraît de prime abord irrégulière.

33. Le requérant soutient en outre que la privation de son traitement pendant plusieurs mois le contraindra, ainsi que sa famille, à déménager en urgence de Turin où il réside actuellement ce qui aura des effets pénibles sur la vie et le bien-être de sa famille. Le Tribunal considère que le préjudice, qui n'est pas seulement financier, subi par le requérant par suite de la soudaineté et du caractère inattendu de la décision contestée ne peut être réparé par l'éventuelle restitution de tout traitement retenu ni même par l'octroi de dommages-intérêts. Le Tribunal estime donc que la décision de priver le requérant de son traitement pendant son congé administratif lui causera un préjudice irréparable si cette décision n'est pas suspendue.

34. Finalement, priver le requérant de son traitement d'une manière aussi soudaine et inattendue le met lui-même et sa famille dans une situation d'urgence particulière que le défendeur ne peut sérieusement contester. Les trois conditions prévues par l'article 2.2 du Statut du Tribunal sont donc remplies et le Tribunal doit ordonner, en attendant que le contrôle hiérarchique soit achevé, la suspension de la décision de priver le requérant de son traitement pendant qu'il est en congé administratif.

Conclusion

35. Vu ce qui précède, il est ordonné que la décision de priver le requérant de son traitement pendant qu'il est en congé administratif en vertu de la disposition 10.4 du Règlement provisoire du personnel soit suspendue jusqu'à ce que le contrôle hiérarchique ait été mené à son terme.

36. La demande du requérant tendant à ce que le Tribunal ordonne la suspension d'exécution de la décision de le mettre en congé administratif est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 18 décembre 2009

Enregistré au greffe le 18 décembre 2009

(Signé)

Victor Rodríguez, Greffier, Genève