



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/040

Jugement n° : UNDT/2010/024

Date : 8 février 2010

Original : Anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

DIAKITE

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Katya Melliush, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil pour le défendeur :

Steven Dietrich, Section du droit administratif

Introduction

1. Le 9 septembre 2008, le Secrétaire général a imposé une mesure disciplinaire au requérant consistant en un blâme écrit et en sa rétrogradation du grade P5 au grade P4, sans possibilité d'avancement pendant deux ans. Ces mesures faisaient suite à des accusations d'« utilisation frauduleuse de fonds de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), en particulier des fonds destinés à la formation, pour un montant de 8 210 dollars, avec l'intention de tromper l'Organisation ».

2. Pour en arriver à cette décision, le défendeur a rejeté la recommandation unanime contenue dans le rapport n° 2007-013 du 31 juillet 2008 du Comité paritaire de discipline, qui préconisait que le requérant « soit réprimandé pour avoir exercé un mauvais jugement sur la nature de son voyage à Genève et pour n'avoir pas modifié son autorisation de voyage à temps » et qu'il « soit remboursé des dépenses effectivement engagées pour son déplacement à Genève, soit un montant de 8 210 dollars¹, représentant le coût du billet officiellement autorisé au titre du congé pour motif familial majoré des frais afférents au voyage à Genève et aux consultations tenues avec des agents du Haut-Commissariat aux droits de l'homme aux fins de l'amélioration et de l'élargissement du programme des droits de l'homme dans la zone de la Mission ».

3. Le requérant conteste devant le Tribunal la validité de la mesure disciplinaire imposée par le défendeur. Il affirme que le Comité paritaire de discipline n'a mis en évidence aucune preuve de fraude pouvant lui être imputée. Il soulève aussi des objections quant à la façon dont les allégations portées contre lui ont été traitées au moment de la plainte initiale, durant la procédure d'enquête et jusqu'à la conclusion de celle-ci.

4. Le requérant demande que le Tribunal le blanchisse totalement de toute faute, que la responsabilité dans cette affaire soit attribuée à ceux qui ont porté atteinte à ses droits à la garantie d'une procédure régulière et qu'une compensation exceptionnelle représentant trois années de traitement lui soit versée en réparation du préjudice causé à sa carrière et à sa réputation professionnelle.

Les faits

5. Le requérant est entré à l'Organisation en 1992 et a exercé des fonctions dans le domaine des droits de l'homme et des questions humanitaires à Genève ainsi que dans différentes missions de maintien de la paix au Cambodge, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en République démocratique du Congo, au sein de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA), au Bureau de consolidation de la paix des Nations Unies en République centrafricaine (BONUCA)

¹Dollars des États-Unis.

et à la MINUEE. Le contrat du requérant avec la MINUEE/l'Organisation a pris fin en janvier 2009.

6. En juillet 2005, lors d'une visite au siège du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève, le requérant a été informé de la session de formation des formateurs aux droits de l'homme initialement prévue pour août 2005.

7. Le 10 octobre 2005, le requérant a fait savoir qu'il souhaitait participer à ladite session de formation. Le même jour, l'unité de formation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Genève lui a demandé si son Bureau était en mesure de financer son voyage aller-retour pour Genève, y compris l'indemnité journalière de subsistance. Cette information était nécessaire pour qu'une décision puisse être prise sur la liste définitive des participants. Le requérant a répondu le jour même par courriel qu'il « avait déjà planifié un déplacement à Genève au cours de la même période et que le voyage et l'indemnité journalière de subsistance seraient financés par la MINUEE ».

8. Dans une note datée du 12 octobre 2005, le requérant a écrit au Représentant spécial du Secrétaire général à la MINUEE pour lui demander l'autorisation d'assister à la session de formation sur les droits de l'homme à Genève, prévue du 13 au 21 décembre 2005. Des copies de cette note ont été adressées au Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et au Chef de l'administration. Au bas cette note de service se trouve une note manuscrite non datée indiquant « OK, SRSG ».

9. Les démarches administratives pour le voyage du requérant ont été initiées par le Groupe de la formation de la MINUEE, autorité compétente pour vérifier la disponibilité des fonds pour la formation. Le 15 octobre 2005, le requérant a soumis un « formulaire de candidature » à la coordonnatrice du Groupe de la formation à la MINUEE lui demandant un montant total de 5 050 dollars couvrant les 7 jours de formation du 13 au 21 décembre 2005 et ventilé de la façon suivante : 3 001 dollars pour les frais de transport, 1 799 dollars pour l'indemnité de subsistance pendant 7 jours et 250 dollars pour les frais divers (hors excédent de bagages). Ce formulaire a été signé le 19 octobre 2005 par le Représentant spécial.

10. Le 25 octobre 2005, le formulaire de candidature a également été examiné par le responsable du Groupe de la formation des civils, qui a estimé que le coût total de la formation s'élevait à 6 056 dollars et qu'une avance de 75 % de la somme totale ci-dessus serait versée au requérant avant son voyage à Genève. Le formulaire a aussi été signé par le Chef de l'administration.

11. Le 17 octobre 2005, le requérant a été informé par le biais d'un courriel envoyé au coordonnateur de la formation du Haut-Commissariat au Siège qu'il n'avait pas été sélectionné pour participer à la session de formation à Genève. Il a contesté cette décision qu'il estimait « ne pas être définitive ». Il n'en a pas informé le Représentant spécial.

12. Le 28 octobre 2005, le requérant a présenté au Représentant spécial une demande de congé de retour dans les foyers pour la période allant du 25 décembre 2005 au 12 janvier 2006 inclus (12 jours). Dans une note datée du 16 novembre 2005, il a demandé au Représentant spécial d'approuver sa demande de congé en attente. Le 17 décembre 2005, cette demande a été approuvée par le Représentant spécial.

13. Le 22 novembre 2005, le requérant a reçu une lettre d'une organisation non gouvernementale (ONG) appelée « Solidarité sans Frontières » confirmant son acceptation à participer à titre privé à leur session annuelle d'examen prévue du 20 au 23 décembre et du 27 au 29 décembre 2005.

14. Le 1^{er} décembre 2005, sur la base de la validation par le Représentant spécial du formulaire de candidature pour la formation, un formulaire PT8² a été émis sous le numéro n°06-06-MEE-00376 et le requérant s'est vu accorder une avance pour ses frais de voyage de 2 715 dollars. Le 1^{er} décembre 2005, son bureau lui a remis cette avance, représentant une partie des indemnités journalières de subsistance pour le voyage.

15. Le 11 décembre 2005, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix est arrivé à la Mission à Asmara.

16. Le 18 décembre 2005, le requérant a quitté la zone de la mission sur un avion reliant Asmara à Genève et il y est revenu le 16 janvier 2006.

17. Le 17 janvier 2006, le requérant a soumis un rapport de congé couvrant la période comprise entre le 30 décembre 2005 et le 15 janvier 2006.

18. Le 20 janvier 2006, il a aussi soumis un formulaire F-10³ où figuraient les dépenses suivantes : « Formulaire PT8 original, cartes d'embarquement, talon de billets, indemnités de subsistance pour la période du 19 au 31 décembre pour la somme de 3 289 dollars et du 1^{er} au 15 janvier 2006 pour la somme de 2 205 dollars [représentant la partie non encore versée des indemnités de subsistance et le remboursement des frais de voyage] ». Il a joint la version originale du formulaire PT8 et les autres documents pertinents et a signé le formulaire PT8. Au bas du formulaire, le requérant a indiqué que la date réelle du départ avait été reportée d'une semaine en raison de la visite du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix dans la zone de la Mission et qu'il était en congé annuel à partir du 30 décembre 2005 jusqu'au 15 janvier 2006. Le formulaire PT8 contenait en outre une demande d'indemnité journalière de subsistance pour la période du 19 décembre 2005 au 15 janvier 2006, ce qui couvrait aussi la période pendant laquelle le requérant était en congé annuel.

² Demande de remboursement des frais de voyage.

³ Demande de remboursement des dépenses/frais de voyage.

19. Le 27 janvier 2006, l'Administrateur du personnel de la MINUEE a demandé au requérant de soumettre un nouveau formulaire de demande de congé.

20. Le 29 janvier 2006, le requérant a reçu une lettre de l'ONG « Solidarité sans Frontières » pour le remercier de sa participation à sa session d'examen annuelle tenue à Genève du 20 au 29 décembre 2005.

21. Dans un rapport en date du 31 janvier 2006, le requérant a déclaré qu'il était en mission à Genève du 19 au 29 décembre 2005 pour participer à des réunions avec cinq collègues du Siège, ainsi que pour assister à la session d'examen d'une ONG. Il n'a pas précisé les dates auxquelles il avait rencontré ses collègues.

22. Le 9 mai 2006, l'Administrateur du personnel de la MINUEE a demandé au requérant de présenter un nouveau rapport de congé pour la période du 27 au 29 décembre 2005, car celui-ci était manquant du registre mensuel de présence reflétant les jours de congé déjà pris. Le même jour, l'assistant du requérant a confirmé que celui-ci se trouvait encore en mission à Genève durant cette période.

23. Le 23 mai 2006, le Directeur financier a demandé au requérant de l'informer du nombre de jours pendant lesquels il avait effectivement participé à la session de formation des formateurs à Genève afin d'ajuster le paiement de son indemnité de subsistance pour voyage autorisé d'un fonctionnaire. Le même jour, l'assistant d'administration du personnel a informé la Section des finances que les activités officielles du requérant avaient été annulées et que les dates de congé annuel devaient être modifiées pour passer de la période du 30 décembre 2005 au 15 janvier 2006 à la période du 19 décembre 2005 au 15 janvier 2006.

24. Le 24 mai 2006, le Directeur financier a ordonné de récupérer sur la rémunération du requérant la somme de 8 210 dollars, comprenant l'avance de l'indemnité de subsistance et le remboursement sur la base du formulaire F10 final⁴ des dépenses au titre du voyage pour raisons professionnelles.

25. Le même jour, le président du Syndicat du personnel du service mobile de la MINUEE a écrit au Secrétaire général pour l'informer que la Section des finances avait découvert que le requérant n'avait pas suivi la formation à Genève pour laquelle le transport aérien et les indemnités de subsistance avaient été financés et un formulaire F10 avait été présenté réclamant le remboursement des frais afférents audit voyage. Le président a allégué que le requérant avait changé son billet officiel pour faire un voyage privé sans en notifier la Mission, alors même qu'il savait que la session de formation avait été annulée.

26. Dans une note en date du 1^{er} juin 2006, intitulée « Réponse au mémo sur le voyage officiel aux fins de la participation à l'atelier du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Genève en décembre 2005 », le requérant a fourni au Directeur financier les explications suivantes,

⁴ Demande de remboursement des frais de voyage.

*« Bien que le formulaire PT8 n° 6-606-MEE-00376, établi le 28 novembre 2005, indique que la session de formation était initialement prévue du **11 au 24 décembre 2005** [surlignage du requérant], elle s'est en fait achevée, en raison de modifications de dernière minute du Haut-Commissariat, le **29 décembre 2005** [surlignage du requérant]. L'information à propos de ce changement, rendu nécessaire par divers réajustements du programme initial et/ou de l'exercice postévaluation du programme de formation par un groupe d'experts participants, n'a été communiquée que quelques jours avant ma date de départ initiale. Néanmoins, en raison d'une visite du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix pendant cette période, j'ai moi-même retardé mon voyage suite à une approbation verbale de la part du Représentant spécial adjoint à Asmara. Malheureusement, le PT8 d'origine ne pouvait être modifié à ce moment-là, étant donné l'état dans lequel se trouvait la Mission après l'expulsion de membres du personnel de certaines nationalités de l'Érythrée et leur réinstallation à Addis-Abeba.*

*« Veuillez donc avoir l'amabilité de noter que du **27 au 29 décembre 2005** [surlignage du requérant] ma présence à Genève était justifiée par des raisons professionnelles et non pas pour un congé annuel.*

De plus, ma présence effective à Genève se situe entre le 18 et le 29 décembre 2005 (soit 11 jours hors temps du trajet entre Asmara et Genève via Francfort et retour à Genève après mon congé). La demande de congé modifiée présentée avant mon départ d'Asmara couvrait la période du 30 décembre 2005 au 15 janvier 2006.

[...] merci de prendre en compte les explications ci-dessus pour procéder au réajustement voulu, le cas échéant, sur le prochain paiement de mon indemnité de subsistance⁵ de juin. »

27. Dans une note postérieure datée du 15 juin 2006 et intitulé « Réponse au mémo que vous avez adressé au bureau du Directeur financier sur l'atelier du Haut-Commissariat aux droits de l'homme tenu à Genève du 13 au 21 décembre 2005 », le requérant a écrit ce qui suit :

« En référence à notre discussion tenue à ma demande le 8 juin 2006 à Addis-Abeba et à votre mémo ultérieur sur le même sujet en date du 9 juin 2006, je vous prie de bien vouloir noter que j'ai pris acte de toutes vos observations finales. Je voudrais cependant, pour que les choses soient claires, apporter la précision suivante que j'ai omis de signaler dans ma première réaction envoyée le 1^{er} juin 2006.

Si je n'ai pas participé à la formation prévue du 11 au 24 décembre 2005 en raison de causes imprévues, je me suis toutefois rendu à Genève pour

⁵ Indemnité de subsistance (missions).

m'occuper d'autres questions en lien avec mon travail. Je regrette profondément que les tâches que j'ai ainsi accomplies ne puissent pas remplacer celles initialement prévues, pour permettre la modification rétroactive du formulaire PT8 d'origine. Toutes les tentatives qui auraient été faites pour apporter une telle modification officielle avant mon départ, le 18 décembre 2005 auraient été vaines en raison de la situation tendue qui régnait dans la mission du fait de la relocalisation en cours du personnel de la MINUEE de l'Érythrée en Éthiopie.

Par conséquent, je suis d'accord avec votre suggestion de procéder à toutes les déductions et corrections nécessaires concernant la période du 18 décembre 2005 au 16 janvier 2006, aux fins d'ajuster tous les paiements indument versés au titre de l'indemnité de subsistance. »

28. Le 10 juin 2006, le requérant a été prié de soumettre un nouveau formulaire de congé pour rendre compte fidèlement de son absence de la Mission. Le 16 juin 2006, il a soumis ce nouveau formulaire dans lequel il était indiqué qu'il était en congé annuel à partir du 19 décembre 2005 et jusqu'au 15 janvier 2006. Les indemnités de subsistance indument versées ont commencé d'être récupérées par des déductions sur son traitement à compter de juin 2006.

29. Le 15 juin 2006, le Secrétaire du Conseil des droits de l'homme a adressé un courriel au requérant intitulé « À qui de droit », dans lequel il a précisé que le requérant était présent au Siège à Genève pour des réunions du 19 au 20 décembre 2005.

30. Le 18 août 2006, une commission d'enquête a été constituée par le Chef de l'administration suite à une demande du Groupe du droit administratif, du Bureau de la gestion des ressources humaines. Cette commission était constituée de trois agents de la MINUEE. Dans son rapport du 28 août 2006, elle a rendu compte en détail de son entretien avec le requérant concernant les mesures prises avant et après son voyage à Genève et a conclu que, si le requérant s'était rendu à Genève à des fins officielles et avait reçu les indemnités liées à ce voyage, il n'avait pas participé à l'atelier de formation. Elle a également conclu que le requérant n'avait pas informé la MINUEE du changement d'objet de son voyage à Genève avant juin 2006.

31. Le 29 septembre 2006, le Département des opérations de maintien de la paix a saisi le Bureau de la gestion des ressources humaines du cas du requérant pour l'adoption de mesures appropriées.

32. Le 7 novembre 2006, le Bureau de la gestion des ressources humaines a formulé à l'encontre du requérant des allégations de faute professionnelle pour « utilisation frauduleuse de fonds de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), en particulier des fonds destinés à la formation, pour un montant de 8 210 dollars, avec l'intention de tromper l'Organisation ». Sous couvert d'une note datée du 31 janvier 2007, le requérant a fourni sa réponse aux allégations de faute

professionnelle. Le 3 août 2007, l'affaire a été renvoyée devant le Comité paritaire de discipline pour recommandation.

33. Le 25 décembre 2006, l'ancien Représentant spécial adjoint pour la MINUEE a écrit une lettre intitulée « À qui de droit », dans laquelle il indiquait que le requérant avait été officiellement autorisé par le Représentant spécial à quitter la zone de la mission [...] le 11 décembre 2005 ».

34. Le 27 décembre 2006, le coordonnateur du groupe de l'Afrique du Service de renforcement des capacités et des opérations hors-siège du Haut-Commissariat aux droits de l'homme a confirmé que le requérant avait rencontré deux de ses collègues le 13 janvier 2006, au cours de sa période de congé annuel. Il a également indiqué que, selon ses informations, le requérant s'était aussi entretenu avec trois autres collègues du Haut-Commissariat sans préciser de dates.

35. Le 5 février 2007, l'ancien Représentant spécial adjoint pour la MINUEE a écrit une autre lettre intitulée « À qui de droit », indiquant que le requérant « avait été initialement autorisé le 11 décembre 2005 à quitter la zone de la Mission afin d'assister à un cours de formation devant se tenir à Genève ». Il a en outre déclaré qu'« ayant occupé le poste de Chef par intérim de la Mission et étant de ce fait le supérieur direct du requérant, de novembre 2005 jusqu'au 14 décembre 2005, [celui-ci] lui avait par la suite indiqué que, bien qu'il ne participerait pas à la séance de formation initialement prévue et pour laquelle il avait d'abord demandé l'autorisation de se rendre à Genève, il devait, en raison de récents problèmes graves intervenus dans la mission, partir pour Genève afin de mener d'importantes consultations officielles sur l'avenir du Bureau des droits de l'homme de la MINUEE. »

36. Le 12 février 2007, le requérant a écrit au Secrétaire général pour contester les allégations de faute portées contre lui par le président du Syndicat de la MINUEE le 24 mai 2006.

37. Le 31 août 2008, les membres du Comité paritaire de discipline ont présenté un rapport dans lequel ils recommandaient à l'unanimité au Secrétaire général que le requérant « soit réprimandé pour avoir exercé un mauvais jugement sur la nature de son voyage à Genève et pour n'avoir pas modifié son autorisation de voyage à temps » et également qu'il « soit remboursé des dépenses effectivement engagées pour son déplacement à Genève, soit un montant de 8 210 dollars⁶, représentant le coût du billet officiellement autorisé au titre du congé pour motif familial majoré des frais afférents au voyage à Genève et aux consultations tenues avec des agents du Haut-Commissariat aux droits de l'homme aux fins de l'amélioration et de l'élargissement du programme des droits de l'homme dans la zone de la Mission. »

38. Le 9 septembre 2008, le Secrétaire général a rejeté la recommandation du Comité paritaire de discipline et a imposé à sa place une mesure disciplinaire

⁶ Dollars des États-Unis.

consistant en un blâme écrit et en une rétrogradation du grade P5 au grade P4, sans possibilité d'avancement pendant deux ans. Ces mesures se fondaient sur des accusations d'« utilisation frauduleuse de fonds de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), en particulier des fonds destinés à la formation, pour un montant de 8 210 dollars, avec l'intention de tromper l'Organisation ».

39. Le 21 juillet 2009, le requérant a déposé au Tribunal administratif des Nations Unies une requête datée du 15 juillet 2009. En raison des mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système interne d'administration de la justice (ST/SGB/2009/11), il a été prié de soumettre son cas au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies à Nairobi.

40. Le 28 août 2009, le requérant a demandé une prolongation de délai pour introduire sa requête devant le Tribunal du contentieux administratif. Par une ordonnance en date du 10 septembre 2009, il s'est vu accorder une prolongation de délai jusqu'au 18 septembre 2009.

41. Le 18 septembre 2009, le requérant a déposé sa requête devant la Tribunal du contentieux administratif. Le défendeur a déposé une réplique le 21 octobre 2009 et a soulevé la question préliminaire de recevabilité *ratione temporis*.

42. Une réunion a été organisée le 23 novembre 2009 pour faire le point. Le défendeur a déposé une deuxième réplique datée du 8 décembre 2009, dans lequel il traitait le fond de l'affaire.

43. Une audience a eu lieu le 19 janvier 2010 avec les parties prenantes de Nairobi et de New York, par vidéoconférence. Le conseil du requérant a appelé deux témoins, y compris le requérant lui-même, et le conseil du défendeur a convoqué un témoin. Le conseil du requérant a soumis un ensemble d'éléments de preuves documentaires supplémentaires au début de l'audience auquel il a fait référence au cours de l'interrogatoire des témoins.

Arguments du requérant

44. Pour appuyer sa requête, le requérant conteste le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de rejeter la recommandation du Comité paritaire de discipline en faveur d'une mesure disciplinaire moins sévère. Il allègue que le Secrétaire général s'est fondé sur des « hypothèses confuses et contradictoires concernant les actions du requérant, qui semblent ne pas tenir compte des explications factuelles présentées par le requérant pour justifier ce qui s'est passé. »

45. Le requérant explique qu'il n'a pas été en mesure de modifier le formulaire PT8 en raison de la situation d'urgence régnant à la Mission à l'époque. Les déclarations erronées concernant le nombre de jours de congé annuel et l'indemnité journalière de subsistance réclamée pour l'ensemble de la période, y compris pour son congé annuel, sont dues à des erreurs commises par d'autres collègues.

46. En outre, le requérant considère qu'une fois le voyage à Genève approuvé par le Représentant spécial et par son adjoint, qui était le responsable de la MINUEE pendant la période d'intérim à Asmara, il n'avait aucune obligation de demander une autorisation supplémentaire en vertu du Mémoire d'accord et du mandat du requérant.

47. Le requérant affirme qu'il a informé verbalement le Représentant spécial adjoint de la MINUEE qui, durant la période d'intérim due à l'absence du Représentant spécial, était devenu son supérieur direct.

48. Il affirme en outre qu'il a informé ses deux collaborateurs immédiats, à savoir les agents chargés des droits de l'homme basés à Asmara et à Addis-Abeba, qu'il n'avait pas été sélectionné. Malgré tout, le requérant a considéré que sa présence à Genève était indispensable pour les débats qui devaient être consacrés à des questions intéressant l'avenir du Bureau des droits de l'homme de la MINUEE.

49. Il rappelle également que du 19 au 29 décembre 2005 il a tenu des consultations avec des collègues au Siège à Genève et qu'il a participé à la réunion d'une ONG. Le reste du temps, à savoir du 30 décembre au 15 janvier 2006, il se trouvait en congé annuel.

50. En ce qui concerne la régularité de la procédure, les droits du requérant ont été violés. En dépit des conclusions du Comité paritaire de discipline, le défendeur n'a rien fait pour remédier aux graves violations de la procédure ni au stress émotionnel que cela a représenté pour le requérant.

51. L'Administration n'a pas procédé à une véritable enquête interne indépendante et neutre au niveau de la Mission avant de soumettre ses conclusions au Groupe du droit administratif. Le rapport d'entretien limité fourni par la commission d'enquête locale constituée en août 2006 est inexact et partial. Le requérant n'a pas eu la possibilité de s'opposer à la composition de la commission d'enquête locale mise en place par la MINUEE et il ne lui a jamais été demandé de revoir ou de signer le rapport.

52. Faisant référence à l'avis du Tribunal administratif dans l'affaire n° 1026 *Kiwanuka* (1999), le requérant souligne que la notion d'erreur de jugement est tout à fait différente de celle de faute. Le panel du Comité paritaire de discipline a établi que l'action du requérant n'impliquait ni la falsification de documents ni la présentation d'une réclamation conçue pour tromper l'Organisation en utilisant de fausses informations.

53. Le requérant soutient enfin que, dans l'appréciation des intentions, il faudrait prendre en compte ses antécédents, vu qu'il a toujours fait preuve d'honnêteté et d'intégrité pendant une période prolongée. Il conviendrait également de tenir aussi dûment compte des circonstances atténuantes associées au fait que l'Administration elle-même a été négligente. En prenant tous ces facteurs en considération, les

conclusions tirées par l'Administration dans cette affaire semblent sans fondement et excessivement sévères.

54. Le requérant demande que l'accusation de faute portée contre lui soit totalement levée et qu'une indemnisation lui soit versée en réparation des préjudices qu'il a subis personnellement et de ceux portés à sa carrière.

Réplique du défendeur

55. Dans sa réplique, le défendeur a soulevé la question préliminaire de la recevabilité *ratione temporis*. Il a fait valoir que l'affaire était prescrite en vertu de l'article 7 du statut de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, selon lequel une requête, pour être recevable, doit être introduite dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date à laquelle le fonctionnaire a reçu l'avis de la décision contestée. Le requérant a déposé son recours devant l'ancien Tribunal administratif, le 15 juillet 2009, soit environ dix mois après la notification de la décision du Secrétaire général en date du 9 septembre 2008.

56. Sur le fond, le défendeur considère que la décision contestée n'est ni arbitraire, ni fondée sur une erreur de fait ou de droit, ni influencée par des préjugés, un parti-pris ou une quelconque autre considération extérieure, et qu'elle ne constitue pas un abus de pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire.

57. Tout d'abord, le requérant n'a informé personne à la Mission d'Asmara qu'il n'avait pas été sélectionné pour participer à la formation. Deuxièmement, après avoir été notifié du rejet de sa candidature à la session de formation des formateurs, il a continué à prendre des mesures pour obtenir des fonds de formation pour ladite session. Troisièmement, le requérant n'a informé personne à la Mission qu'il n'avait pas participé à la formation pour laquelle des fonds avaient été alloués.

58. L'explication du requérant selon laquelle il n'a pas informé immédiatement le Représentant spécial pour la MINUEE du rejet de sa candidature pour la session de formation car « cette décision n'était pas définitive » n'est pas convaincante. Les preuves montrent qu'il n'y avait rien de conditionnel ou de provisoire dans le rejet de la demande du requérant par le Haut-Commissariat, tel qu'il lui a été notifié le 17 octobre 2005. Malgré la réponse négative, le requérant a rempli un formulaire de candidature pour une formation auprès de la MINUEE le 19 octobre 2009 au motif de participer à l'atelier de formation à Genève. Il a reçu les fonds nécessaires pour financer le transport aérien et une avance pour l'indemnité de subsistance et s'est envolé pour Genève le 18 décembre 2005.

59. En outre, à son retour, le requérant a engagé des démarches pour obtenir un remboursement des frais de voyage supplémentaires au titre de la formation à laquelle qu'il n'avait pas assisté et de plus, dans une lettre datée du 1^{er} juin 2006, il a faussement maintenu au Directeur financier qu'il avait participé à la formation du

18 au 29 décembre 2005 et qu'il était en congé annuel du 30 décembre 2005 au 15 janvier 2006.

60. Sur le fondement des éléments de preuve présents dans le dossier, le défendeur a considéré que les actions du requérant constituaient une violation grave des règles de conduite et d'intégrité attendues des fonctionnaires.

61. Les mesures disciplinaires infligées au requérant étaient proportionnées et ne constituaient pas un abus de pouvoir.

62. Les droits du requérant à une procédure régulière ont été respectés tout au long de la procédure disciplinaire. En application de l'article 110.4 de l'ancien Règlement du personnel régissant la procédure disciplinaire, le requérant a eu la possibilité de connaître des accusations portées contre lui au cours de l'enquête et d'y répondre. Il a également eu l'occasion de commenter les accusations portées contre lui, le 31 janvier 2007.

63. Les arguments du requérant en faveur du versement d'une indemnisation doivent être rejetés. La décision était proportionnelle et ses droits à une procédure régulière ont été respectés.

Questions préliminaires

Recevabilité

64. En l'espèce, le Juge Nkemdilim Izuako du Tribunal du contentieux administratif a rendu une ordonnance le 10 septembre 2009 accordant au requérant une prolongation du délai pour lui permettre de saisir le Tribunal du contentieux administratif dans les sept jours. La requête a été introduite le 18 septembre 2009 devant ledit Tribunal. La question de la recevabilité ne se pose donc pas.

Examen de l'affaire par le Tribunal

Le rôle du Tribunal dans l'examen des problèmes disciplinaires

65. Le rôle du Tribunal est d'examiner les faits de l'enquête, la nature des accusations, la réponse du fonctionnaire et les témoignages oraux, le cas échéant, et d'en tirer ses propres conclusions. Il n'est en aucune manière lié par les conclusions du Comité paritaire de discipline ou du Secrétaire général sur les faits révélés.

66. Le Tribunal note que la présente affaire était régie par les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/371 sur les *Mesures et procédures disciplinaires révisées* et que, conformément au paragraphe 9 c) de ladite instruction administrative, le Bureau de la gestion des ressources humaines a renvoyé le cas du requérant devant le Comité paritaire de discipline pour recommandation.

67. Lorsque, comme en l'espèce, le Tribunal est en possession du rapport du Comité paritaire de discipline, dans lequel celui-ci présente ses conclusions et recommandations, sa tâche est d'examiner les faits, de déterminer s'ils donnent lieu à une faute et d'évaluer la gravité de cette faute. Si le Tribunal conclut que la faute est caractérisée, il doit en apprécier la gravité et déterminer si la sanction infligée est proportionnelle.

Charge et degré de la preuve

68. En matière disciplinaire, c'est au défendeur qu'incombe la charge d'apporter les éléments de preuve juridiques et factuels indispensables pour qu'il ne subsiste aucun doute raisonnable sur la faute qui a été commise⁷. Une fois que la faute a été établie *prima facie*, le fonctionnaire doit apporter des éléments de preuve suffisants pour justifier le comportement en question⁸. S'il y a une audience, ce qui est toujours le cas, et compte tenu de la nature civile de la procédure, le requérant commence par exposer sa version des faits. Cette procédure n'a en aucune façon une incidence sur les attributions respectives en matière de la charge de la preuve.

69. Le point suivant à déterminer est le degré de preuve requis dans une affaire disciplinaire. Dans un certain nombre de décisions rendues par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, des expressions telles que « étayées par des preuves convaincantes » ou « de nombreux éléments de preuve » (jugement n°529); « conclusions étayées par des preuves » (jugement n°756); « les allégations sont bien fondées » (jugement n° 797), « suffisamment d'éléments de preuve pour conclure » (jugement n°897); « si la constatation des faits est raisonnablement justifiable et justifiée par des éléments de preuve » (jugement n°616) ont été utilisées pour expliquer et définir le principe du degré de preuve requis pour prouver une faute. Dans son jugement n°1428, le Tribunal administratif a estimé que le défendeur « n'a pas à établir au-delà de tout doute raisonnable une intention manifeste de commettre les irrégularités alléguées. »

70. De l'avis du Tribunal, l'utilisation d'expressions abstraites, non accompagnées d'explications, relève davantage du domaine académique. Dans la pratique, il faut formuler une règle dont il ressort clairement que la tâche du Tribunal consiste à apprécier les éléments de preuve présentés en relation avec la ou les accusation(s).

71. Le Tribunal doit d'abord déterminer si les éléments de preuve apportés à l'appui de l'accusation sont crédibles et suffisants pour y donner suite. Lorsqu'il y a une audience et que des témoins sont entendus, l'exercice est plus facile, car le Tribunal peut utiliser le témoignage oral pour évaluer les preuves documentaires. Lorsqu'il n'y a pas d'audience ou lorsqu'il n'y a pas de témoignage qui puisse aider le Tribunal à évaluer les preuves documentaires, la tâche se révèle plus ardue. Il appartient alors au Tribunal d'examiner attentivement les éléments de preuve à l'appui de l'accusation et

⁷ Voir le jugement n° 897, *Jhuthi* (1998) du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU).

⁸ Voir le jugement n° 1023, *Sergienko*, se référant aux jugements n° 484, *Omosola* (1990) et *Patel*, *Ibid.*, Tribunal administratif des Nations Unies.

de les analyser à la lumière de la réponse ou de la défense avancée et de conclure si la preuve est digne de foi ou non. En bref, le Tribunal ne doit pas évaluer les éléments de preuve comme une structure monolithique qui doit être acceptée ou rejetée en bloc. Il doit examiner chacun de ces éléments, évaluer sa pertinence et chercher à distinguer ce qui peut être accepté en toute sécurité de ce qui est trouble ou douteux.

72. Une fois que le Tribunal a déterminé que les éléments de preuve présentés à l'appui de l'accusation sont crédibles, l'étape suivante consiste à apprécier si la preuve est suffisante pour conclure sans aucun doute raisonnable que la faute a bien été commise. Autrement dit, est-ce que les faits présentés permettent de conclure que la charge de la preuve a bien été satisfaite? L'exercice implique un examen minutieux des faits, de la nature des accusations, des arguments avancés par la défense et des règles et règlements applicables.

Conclusions sur les allégations de faute

73. Nonobstant le fait qu'il avait été informé, le 17 octobre 2005 qu'il n'avait pas été sélectionné pour la session de formation des formateurs à Genève, le Tribunal constate que le requérant a présenté un formulaire de candidature, le 19 octobre 2005, pour sa participation à cette formation.

74. Le Tribunal relève en outre que le requérant n'a pas pris les mesures qui s'imposaient en informant le Représentant spécial en temps opportun, c'est à dire en octobre 2005, peu après qu'il eut été informé du rejet de sa demande de candidature le 17 octobre 2005. S'il ne l'a pas fait c'est parce qu'il considérait que ce refus n'était pas « définitif ».

75. La date à laquelle le requérant a effectivement informé le Représentant spécial adjoint de sa non-sélection pour la session de formation à Genève n'est pas claire. On suppose qu'il a informé verbalement le Représentant spécial adjoint entre novembre 2005 et le 14 décembre 2005, lorsque celui-ci assurait l'intérim de la direction de la Mission et était donc son supérieur immédiat.

76. Nonobstant le fait que le requérant avait informé verbalement le Représentant spécial adjoint du rejet de sa demande de formation, le Tribunal note que le requérant n'a pas cherché, tout en ayant pleine connaissance de ce rejet, à mettre un terme à la délivrance du formulaire PT8 le 1^{er} décembre 2005, sur la base de l'approbation par le Représentant spécial du formulaire de candidature pour la formation, et au versement en sa faveur d'une avance des frais de voyage pour un montant de 2 715 dollars. Faute d'intervention de sa part, le formulaire PT8, initialement émis pour la formation à Genève, n'a pas été modifié pour tenir compte du changement d'objet de son voyage. Le Tribunal note que le requérant a expliqué qu'il ne pouvait pas demander cette modification en raison de la situation tendue régnant dans la Mission à ce moment-là.

77. L'essentiel dans cette affaire est que le requérant avait reçu une réponse négative à sa demande de participer à la formation à Genève et qu'il n'a pas respecté son obligation d'en informer le Représentant spécial en temps voulu, ni, surtout, le personnel administratif qui avait émis son formulaire PT8, afin de s'assurer qu'il ne soit pas donné suite à son formulaire de candidature pour la formation ou, plutôt, que le formulaire PT8 soit modifié par l'administration afin de tenir compte de sa nouvelle situation.

78. Lorsque le Tribunal a demandé au requérant pourquoi il était si impératif pour lui d'aller à Genève, après avoir été mis au courant du refus de sa candidature, il a déclaré que sa présence était nécessaire à des fins de consultations avec le Siège sur le sort de la Mission à Asmara, qui rencontrait des problèmes avec le pays hôte.

79. Le Tribunal note que le Représentant spécial adjoint a confirmé dans des lettres postérieures avoir donné une autorisation verbale au requérant. Mais ce n'est pas suffisant. Le Tribunal est d'avis que le requérant n'a pas apporté la preuve que le Représentant spécial, en tant que responsable de la Mission à Asmara, lui ait demandé de se rendre à Genève pour discuter de l'avenir de la Mission. Le requérant n'a pas non plus apporté la preuve d'une autorisation des autorités compétentes de l'Organisation pour justifier sa présence aux consultations.

80. En outre, lorsque le requérant a rempli son formulaire PT8, il a réclamé une indemnité de subsistance pour la période qu'il a passée à Genève à des fins de formation alors qu'il était pleinement conscient qu'il se rendait dans cette ville pour répondre à l'invitation d'une ONG et pour mener des consultations avec des collègues du Siège. L'objet de son voyage ayant changé, il a utilisé des fonds destinés à la formation à d'autres fins sans autorisation préalable écrite. Le requérant a déclaré que le Représentant spécial adjoint, qui était l'agent responsable en l'absence du titulaire du poste, l'avait verbalement autorisé à aller à Genève avec un objectif modifié. Sur cette question, le Chef de l'administration a souligné lors de l'audience qui s'est tenue le 19 janvier 2010 que le Représentant spécial adjoint n'avait pas le pouvoir de donner une telle autorisation verbalement et que la pratique administrative type est de donner une telle autorisation par écrit. Ces éléments de preuve provenant du Chef de l'administration de la Mission à Asmara doivent être dûment pris en considération.

81. En outre, à son retour de congé annuel, après avoir assisté à des réunions avec des collègues du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et à une session avec une ONG à Genève, le demandeur n'a pas modifié le formulaire PT8 afin de prendre en compte la vraie nature de son voyage à Genève. De plus, le Tribunal constate qu'il a fait une demande d'indemnité journalière de subsistance pour janvier 2006, alors qu'il était en congé annuel. Certes il y avait une note indiquant sur le formulaire PT8 qu'en janvier, le requérant serait en congé, mais ce n'est pas suffisant pour le laver de sa faute. Il a reçu une indemnité de subsistance pour la période où il était absent de la mission, y compris la période où il était en congé annuel. Il a déclaré que son assistant était allé chercher l'indemnité de subsistance, qu'il n'y avait aucune erreur

de sa part et que la section financière était à blâmer pour le paiement de cette indemnité.

82. De l'avis du Tribunal le requérant n'aurait jamais dû accepter l'indemnité de subsistance que ce soit directement, ou indirectement, car il n'y avait tout simplement pas droit, d'autant plus qu'aucune correction n'avait été apportée, comme elle aurait dû l'être, au formulaire PT8. Même après avoir reçu ces fonds, il a gardé le silence pendant environ six mois jusqu'à ce qu'une enquête soit ouverte sur cette affaire en juin 2006. Il n'a pas pu donner d'explication satisfaisante sur les raisons pour lesquelles il n'avait rien dit pendant si longtemps. Interrogé par le Tribunal, le requérant a déclaré qu'il aurait rendu cet argent. Il a également ajouté qu'il avait fait une erreur. De l'avis du Tribunal c'était plus qu'une erreur ou un mauvais jugement; il s'agissait d'une faute grave.

Le défendeur s'est-il acquitté de son obligation en matière de charge de la preuve?

83. Le Tribunal a examiné les preuves documentaires et orales présentées de part et d'autre. Dans ces différents éléments, il est fait plusieurs fois référence aux procédures applicables aux fonctionnaires envoyés en formation ou en mission. Dans le cadre de cet exercice, il appartient aussi au Tribunal d'interpréter les règles applicables. Le Tribunal a passé en revue les points suivants : l'autorisation qui doit être obtenue par un membre du personnel avant de quitter son lieu d'affectation pour participer à une formation ou accomplir une mission officielle; la personne qui est habilitée à donner une telle autorisation; la question de savoir si cette autorisation doit être donnée par écrit selon la pratique administrative bien établie de l'Organisation; l'utilisation précise des fonds destinés à la formation ou aux autres missions; l'obligation pour un fonctionnaire de prévenir l'Administration de tout changement d'objet de son voyage; l'obligation du fonctionnaire d'apporter, le cas échéant, les corrections nécessaires aux formulaires devant être remplis en cas de voyage. Le Tribunal considère que le défendeur s'est acquitté de son obligation en matière de charge de la preuve.

Le défendeur a-t-il fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire?

84. Le Tribunal considère que, lorsqu'il examine la question de l'exercice par le défendeur de son pouvoir discrétionnaire, il lui appartient de se poser les questions suivantes. Premièrement, les faits présentés au défendeur étaient-ils crédibles? Deuxièmement, le défendeur a-t-il tiré les bonnes conclusions de ces faits? A-t-il agi en violation du principe d'une procédure régulière? A-t-il appliqué des règles ou des règlements inappropriés? A-t-il ignoré un quelconque élément de preuve crucial? A-t-il examiné les arguments du requérant? La décision du défendeur a-t-elle été motivée par des considérations personnelles? Le défendeur a-t-il fait preuve d'objectivité face au requérant? Si une ou plusieurs de ces questions appellent une réponse négative, on peut conclure que le défendeur n'a pas exercé correctement son pouvoir discrétionnaire.

85. Sur la question de la valeur probante des éléments présentés, le Tribunal a souligné ci-dessus que les preuves apportées par le défendeur à l'appui de l'accusation étaient dignes de foi et que rien n'indiquait que, pour arriver à cette conclusion, le défendeur n'ait pas tenu compte de tous les faits favorables et défavorables au requérant.

86. Sur la question de la régularité de la procédure en vertu des dispositions pertinentes de l'instruction administrative ST/AI/371, le défendeur a informé le requérant des charges qui pesaient contre lui et lui a donné l'occasion de répondre. Selon l'ancien système, le requérant devait être informé des charges et avoir la possibilité de répondre. C'est ce qui a été fait. Tous les documents rassemblés dans le cadre de l'enquête, la réponse du requérant ainsi que les procédures et les conclusions du Comité paritaire de discipline étaient à la disposition du défendeur. Il n'y a aucune raison de croire et il n'y a pas non plus de preuves pour conclure que le défendeur n'ait pas tenu compte de tous ces éléments de preuve avant d'arriver à sa décision. Aucun reproche ne peut être fait au défendeur sur ce point.

87. Sur la question de savoir si le défendeur a tiré les conclusions appropriées des éléments de preuve pour conclure que le requérant avait commis un acte frauduleux, le Tribunal ne voit pas comment le défendeur, toute personne raisonnable ou tout Tribunal examinant les faits aurait pu aboutir à une quelconque autre conclusion.

88. Le requérant a formulé des plaintes générales à l'encontre du défendeur concernant un parti-pris, la non-validité des motifs invoqués et le non-respect des procédures. Il s'agit d'allégations graves qui doivent être étayées par des preuves convaincantes et cohérentes et pas seulement par des déclarations. Le Tribunal n'a eu connaissance d'aucun élément de preuve présenté par le requérant permettant d'établir que le défendeur avait agi sur la base de motifs illégitimes, qu'il avait fait montre de parti-pris ou qu'il n'avait pas appliqué les règles pertinentes. Il n'y a pas non plus d'éléments convaincants prouvant que de telles conclusions négatives et de telles inférences pouvaient être retenues à l'encontre du défendeur.

La sanction est-elle proportionnelle à la faute?

89. Le Tribunal constate que le requérant était haut fonctionnaire au sein d'une mission de maintien de la paix. Il n'a pas suivi la procédure appropriée pour voyager. Il a utilisé les fonds affectés à d'autres fins que ceux d'assister à la session de formation à Genève. Il a affirmé que l'avenir de la Mission à Asmara dépendait des consultations qu'il devait avoir ou qu'il avait eues à Genève. Il n'y a aucune preuve de ce fait. Il a réclamé et s'est fait verser une indemnité de subsistance à laquelle il n'avait pas droit. Il a gardé le silence sur ce fait pendant environ six mois. Si une enquête n'avait pas été ouverte, il aurait, compte tenu de la façon dont les événements se sont déroulés et de son attitude, gardé les fonds reçus.

90. C'est un fait que le requérant avait un dossier vierge. Mais un dossier vierge n'est pas en soi un passe-droit pour enfreindre les règles de l'Organisation et ne

saurait pas non plus être ouvrir automatiquement la voie à l'application de circonstances atténuantes. Les circonstances atténuantes doivent être analysées à la lumière des éléments de preuve établissant la faute, la manière dont l'acte a été commis, l'attitude de celui qui est en faute et la nécessité de protéger l'intégrité de l'Organisation. Prenant tous ces facteurs en considération, le Tribunal conclut que la sanction imposée par le défendeur n'était pas disproportionnée par rapport à la faute grave qui a été établie.

91. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal rejette cette requête dans son intégralité.



Juge Vinod Boolell

Daté du 8 février 2010

Enregistré au greffe le 8 février 2010



Abena Kwakye-Berko
pour Jean-Pelé Fomété, Greffier, TCANU, Nairobi