

	Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies	Affaire n° :	UNDT/NBI/2015/056
		Jugement n° :	UNDT/2017/032
		Date :	8 mai 2017
		Français	
		Original :	anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter

Greffé : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

ANYETEI

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Sam Okudzeto,
Sam Okudzeto and Associates
Accra (Ghana)

Conseil du défendeur :

Federica Midiri,
Fonds des Nations Unies pour la population

Introduction

1. La requérante est une ancienne fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour la population. Elle était conseillère en prévention du VIH (P-5) en contrat de durée déterminée au bureau régional du Fonds à Johannesburg (Afrique du Sud).

Rappel de la procédure

2. Le 11 mai 2015, la requérante a introduit auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies à Nairobi une requête par laquelle elle contestait la décision du défendeur de la licencier.

3. Le défendeur a déposé sa réponse à la requête le 15 juin 2015.

4. Le 23 octobre 2015, l'affaire a été attribuée à la juge Coral Shaw en vertu de l'ordonnance n° 337 (NBI/2015).

5. Le 3 novembre 2015, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 350 (NBI/2015) aux fins de la gestion de l'affaire.

6. Le 3 décembre 2015, par son ordonnance n° 384 (NBI/2015), il a convoqué une conférence de mise en état de l'affaire.

7. Le 13 janvier 2016, par son ordonnance n° 004 (NBI/2016), il a annulé son ordonnance précédente et convoqué une conférence de mise en état en mars 2016, ainsi qu'une audience de fond en avril 2016.

8. Le 4 avril 2016, il a rendu l'ordonnance n° 177 (NBI/2016) aux fins de la mise en état de l'affaire avant l'audience de fond.

9. Le 7 avril 2016, le Greffe a reçu du conseil de la requérante une notification indiquant qu'il ne représentait plus la requérante.

10. Le même jour, le nouveau conseil de la requérante a déposé une demande de prorogation de 2 mois du délai imparti pour donner suite aux dispositions de l'ordonnance n° 177 (NBI/2016).

11. Le 8 avril 2016, par son ordonnance n° 189 (NBI/2016), le Tribunal a rejeté la demande de prorogation de délai afin que l'audience puisse se tenir à la date prévue. Les parties ont été informées que si la requérante ne pouvait respecter la date d'audience fixée par le Tribunal, l'ordonnance serait annulée et l'affaire confiée à un autre juge, puisque le mandat de la juge Shaw était sur le point d'expirer.

12. Le 11 avril 2016, le Greffe a reçu une communication du conseil de la requérante indiquant qu'il ne pourrait tenir les échéances fixées dans l'ordonnance n° 189 (NBI/2016) et demandant que l'affaire soit confiée à un autre juge.

13. Le 11 avril 2016, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 192 (NBI/2016) disposant que le dossier serait confié à un autre juge.

14. Le dossier a ensuite été confié au juge Alexander W. Hunter.

15. Le 13 janvier 2017, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 008 (NBI/2017), convoquant les parties à une conférence de mise en état le 31 janvier 2017 et les invitant à déposer un dossier paginé, ainsi que les déclarations des témoins qu'ils souhaitaient citer à comparaître devant le Tribunal.

16. La conférence de mise en état s'est tenue le 31 janvier 2017 par téléconférence en présence des conseils des deux parties. La requérante n'était pas présente.
17. Le Tribunal a noté la position de la requérante selon laquelle la question pouvait être tranchée sur la base des pièces versées au dossier et qu'elle n'avait pas l'intention de citer de témoins.
18. Le 1^{er} février 2017, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 022 (NBI/2017), enjoignant aux parties de déposer leurs mémoires en clôture.
19. Les deux parties ont déposé leurs mémoires en clôture le 13 février 2017.

Faits

20. La requérante avait droit à une allocation-logement correspondant à son grade et l'a demandée.
21. De 2009 à 2011, elle louait un logement et n'était pas mariée.
22. En août 2011, elle a épousé le docteur Gilbert Anyetei. Elle en a dûment informé le Fonds, précisant qu'elle avait dès lors trois beaux-enfants en plus de ses deux enfants. Il lui a été demandé de fournir à l'Organisation un certificat de mariage, une copie du passeport de son mari et une copie de sa fiche de paie, ce qu'elle a fait.
23. Le 23 novembre 2011, la requérante a présenté au Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe du Fonds une demande d'allocation-logement pour la période du 1^{er} novembre 2011 au 31 octobre 2012, pour son logement situé 21 Monte Pollino, 69 Fountain Road à Johannesburg (Afrique du Sud). Elle y a joint son bail. Le montant déclaré du loyer était de 25 000 rands et elle a reçu une allocation de 10 651,65 dollars.
24. Le bail était entre la requérante et une société appelée Kudiabor Investment Ltd, dont M. Anyetei était l'un des propriétaires et directeurs. Le loyer mensuel qui y était mentionné était de 28 000 rands, payables sur un compte de la First National Bank avec comme référence locataire « DRM001 ».
25. Le 15 octobre 2012, la requérante a déposé une autre demande d'allocation-logement pour un bien situé Stand 332 Eco Estate à Meyersdal, Johannesburg, pour la période du 1^{er} novembre 2012 au 31 octobre 2013. Ce bien appartenait également à la société Kudiabor Investment Ltd. La requérante a reçu 27 792,47 dollars d'allocation pour cette location. Le loyer mentionné dans le bail était de 45 000 rands, payables sur un compte de la First National Bank avec comme référence locataire « DRM001 ».
26. Le 10 mai 2013, le Bureau des services d'audit et d'investigation du Fonds a reçu des allégations de fraude selon lesquelles la requérante aurait demandé le remboursement de dépenses de sécurité.
27. L'enquête sur les demandes de remboursement des dépenses de sécurité de la requérante a également révélé qu'elle avait perçu une allocation-logement pour des biens appartenant à une société de son mari.
28. Le 25 juillet 2013, la requérante a été officiellement informée qu'elle faisait l'objet d'une enquête.
29. Le 10 octobre 2013, à la demande du Bureau des services d'audit et d'investigation, la requérante a présenté comme preuves de paiement du loyer plusieurs quittances allant de novembre 2011 à août 2013. Ces quittances, non datées et sans en-tête, étaient estampillées « payé » et correspondaient aux montants mentionnés dans le bail.

30. Le 27 janvier 2014, la requérante a reçu copie du rapport d'enquête et des pièces jointes. Une autre constatation de l'enquête lui a été communiquée le 24 juillet 2014. Les deux fois, elle a été invitée à répondre.
31. Le 6 août 2014, la requérante a répondu, déclarant qu'elle n'avait pas de commentaires ni d'informations à fournir concernant les affaires de son mari.
32. Le 23 septembre 2014, la requérante a été accusée de trois fautes et invitée à répondre à chacune des accusations.
33. Le 16 octobre 2014, le Conseil de la requérante a présenté sa réponse à ces accusations.
34. Le 5 février 2015, la requérante a été licenciée avec indemnité tenant lieu de préavis mais sans indemnité de licenciement.
35. En juillet 2015, le Fonds a recouvré auprès de la requérante 38 444,12 dollars reçus à titre d'allocation-logement ainsi que 7 500 dollars tirés par elle à titre d'« avances sur traitement ».
36. Le défendeur indique que la requérante aurait eu droit à une indemnité de 47 888,04 dollars si le Secrétaire général avait décidé de la licencier avec indemnité de licenciement.

Arguments des parties

La requérante

37. La requérante affirme que la décision de la licencier pour violation de l'instruction administrative [ST/AI/2013/2](#) était irrégulière car ses deux demandes d'allocation-logement en ont précédé la promulgation.
38. Il y a eu dans l'enquête la concernant un retard excessif, à l'encontre du cadre disciplinaire du Fonds. Elle a été informée de l'enquête la concernant le 25 juillet 2013 mais n'a été officiellement mise en cause que le 23 septembre 2014.
39. Les quittances qu'elle a produites avaient valeur probante et constituaient la « meilleure preuve » du paiement du loyer. Ni le Statut du personnel ni la circulaire sur l'allocation-logement ne précisent sous quelle forme doit se présenter une quittance de loyer. Celles présentées par la requérante doivent donc être acceptées comme preuve matérielle que le loyer a bien été payé au propriétaire.
40. Elle soutient que le défendeur aurait dû contacter Kudibor Investments Ltd pour s'assurer que le loyer avait bien été payé. Elle ne peut être pénalisée parce qu'il ne l'a pas fait.
41. En 2011 et 2012, elle avait payé son loyer depuis son compte UNFCU-United Nations Federal Credit Union, ce qui posait problème : certains versements se faisaient tardivement et le montant était parfois incorrect à cause des fluctuations des taux de change. Elle a donc demandé à son mari d'effectuer les paiements en son nom.
42. Il ressort de l'enquête que sa relation avec son mari était tendue. Ils sont maintenant séparés. Elle ne peut donc pas obtenir de lui une copie des extraits de compte qui confirmeraient qu'elle lui a versé le loyer à payer au propriétaire.
43. Elle soutient que les « règles et règlements régissant son engagement à l'Organisation des Nations Unies » ne l'obligent pas à déclarer les intérêts de son mari dans la société Kudibor Investments Ltd.
44. Elle soutient également qu'en tout état de cause, le licenciement sans indemnité était une mesure disciplinaire trop sévère eu égard à la faute reprochée.

Le défendeur

45. De l'avis du défendeur, l'enquête a établi de manière claire et convaincante que les actes de la requérante constituent une faute.
46. Du point de vue de la procédure, le droit de la fonctionnaire à une procédure régulière a été pleinement respecté.
47. La mesure disciplinaire imposée finalement à la requérante est proportionnée et légitime compte tenu de la gravité de la faute avérée.

Délibérations

48. La requérante conteste la décision du Secrétaire général de mettre fin à son engagement à l'Organisation des Nations Unies pour cause de faute. À titre subsidiaire, elle conteste également la décision du Secrétaire général de ne pas lui verser d'indemnité de licenciement.
49. Dans les affaires de ce type, il appartient au Tribunal de déterminer si les faits ayant donné lieu à la sanction sont avérés, s'ils constituent une faute et si la sanction est proportionnée¹.
50. Dans *Molari*, le Tribunal d'appel a dit ce qui suit :

Les affaires disciplinaires ne sont pas des affaires pénales. La liberté n'est pas en jeu. Mais si le licenciement peut en être l'issue, nous devons exiger des preuves suffisantes. Nous estimons que si la procédure peut aboutir au licenciement, la faute doit être établie de manière claire et convaincante. Des preuves claires et convaincantes doivent emporter l'adhésion plus fortement que ne le fait la prépondérance des probabilités, mais pas au-delà de tout doute raisonnable – autrement dit : la véracité des faits allégués doit être hautement probable.

Les faits reprochés et sanctionnés ont-ils été établis?

51. Dans plusieurs affaires², le Tribunal d'appel a dit ce qui suit :
- Dans un système d'administration de la justice gouverné par le droit, la présomption d'innocence doit être respectée. Il s'ensuit qu'il appartient à l'Administration qui reproche une faute à un fonctionnaire d'établir les faits sur lesquels elle fonde la sanction disciplinaire qu'elle lui inflige.
52. La requérante n'a pas pu démontrer de manière claire et convaincante qu'elle payait bien un loyer pour les deux logements pour lesquels elle recevait une allocation. Les « quittances » qu'elle a produites ont peu de valeur probante : tout ce qu'elles révèlent, c'est que Kudiabor Investments Ltd lui a fourni des reçus pour des paiements dont on ne sait s'ils ont véritablement été effectués. Il n'y a pas de relevés bancaires du compte depuis lequel ils auraient été effectués, ni de trace de paiement au compte de la First National Bank avec « DRM001 » comme référence locataire.
53. L'enquête a révélé en outre que la requérante avait demandé un prêt de 105 000 dollars pour le bien situé 332 Mayersdal Eco Estate, pour lequel elle a ensuite demandé une allocation-logement. Elle n'a pas nié cet emprunt. Son explication est apparemment qu'elle n'avait pas connaissance de la teneur des affaires de son mari au sein de la société Kudiabor Investments Ltd.
54. Le Tribunal juge les explications de la requérante invraisemblables. Elle savait assurément qu'elle ne pouvait pas demander ni recevoir d'allocation-logement pour un

¹ *Masri* 2010-UNAT-98; *Molari* 2011-UNAT-164.

² *Liyararachchige* 2010-UNAT-087; *Diabagate* 2014-UNAT-403; *Hallal* 2012-UNAT-207.

bien qu'elle possède, seule ou conjointement. Elle savait tout aussi assurément qu'elle signait avec une société un contrat de location d'un bien dans lequel elle avait clairement un intérêt, et même un intérêt fiduciaire. Même si le Tribunal admet qu'elle était peu au fait des affaires de son mari, l'existence de l'emprunt montre qu'elle avait au moins connaissance de son intérêt dans ce bien.

55. Il semble au Tribunal que la requérante n'a pas pu apporter la preuve matérielle qu'elle payait un loyer pour ce bien parce qu'en fait elle n'en payait aucun, puisqu'il lui appartenait en tout ou en partie.

56. Sur la base des faits et des conclusions du défendeur, et après avoir étudié avec soin les réponses de la requérante à celles-ci, le Tribunal estime que les accusations portées contre elle se fondent sur des éléments suffisamment clairs et convaincants.

Les faits constituent-ils une faute?

57. L'article 2 b) du Statut du personnel sur les droits et obligations essentiels du fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies lui impose de :

faire preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Par intégrité on entend surtout, mais non exclusivement, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à son activité et à son statut.

58. La disposition 10.1 du Règlement du personnel définit la faute et énonce les conditions auxquelles le Secrétaire général décide d'ouvrir une enquête :

Disposition 10.1

Faute

a) Peut constituer une faute passible d'instance disciplinaire et de sanction disciplinaire le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international.

b) S'il établit que tel fonctionnaire a commis une faute pour n'avoir pas rempli ses obligations ou observé les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international, le Secrétaire général peut exiger de l'intéressé qu'il répare, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation a pu subir du fait de ses actes, s'il s'avère que lesdits actes ont été commis de propos délibéré, par imprudence ou lourde négligence.

c) La décision de diligenter une enquête sur toutes allégations de faute, d'ouvrir une instance disciplinaire ou d'appliquer des mesures disciplinaires relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général ou des personnes à qui les pouvoirs voulus sont par lui délégués.

59. Le défendeur affirme que la conduite de la requérante est contraire à l'article 1.2 b) du Statut du personnel en ce qu'elle est incompatible avec « les plus hautes qualités d'intégrité » exigées d'un fonctionnaire.

60. Sur la base des faits dont il est saisi, le Tribunal estime que la requérante n'a pas montré « l'honnêteté et la bonne foi » attendues d'elle.

61. Le Tribunal estime en outre que la requérante s'est mise dans une situation dans laquelle ses intérêts étaient en conflit avec ceux de l'Organisation. À cet égard, le Tribunal d'appel a rappelé qu'aux termes des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux :

L'expression « conflit d'intérêts » désigne notamment des situations dans lesquelles un fonctionnaire international semble tirer indûment profit ou permettre à un tiers à tirer indûment profit, directement ou indirectement, de sa participation à la gestion d'intérêts financiers ou de la possession d'intérêts financiers dans une entreprise qui entretient des relations commerciales avec l'organisation ou opère avec elle des transactions financières³.

62. En recevant de l'Organisation une allocation-logement pour un loyer payé à Kudiabor Investment Ltd, société d'investissement immobilier appartenant en partie à son mari et dirigée en partie par lui, la requérante a en fait tiré un profit financier, détournant cette somme pour son usage personnel, comme si elle avait versé cet argent à sa propre société.

La sanction était-elle proportionnée?

63. La requérante soutient que la sanction qui lui a été infligée était disproportionnée et que le Secrétaire général aurait pu choisir de la licencier avec indemnité.

64. Il convient de noter d'emblée que le montant recouvré auprès de la requérante à titre d'allocation-logement indûment perçue et d'avances sur traitement, soit 1 943,92 dollars, est largement inférieur à ce qu'elle aurait reçu comme indemnité de licenciement⁴.

65. Le Secrétaire général a un large pouvoir discrétionnaire le choix des sanctions qu'il inflige pour faute mais il « doit respecter le principe de la proportionnalité »⁵. Examinant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le Tribunal a été instamment invité à « tenir dûment compte » de l'obligation qu'a le Secrétaire général d'« exiger des fonctionnaires les plus hautes qualités d'intégrité »⁶.

66. En règle générale, les tribunaux n'examinent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que « si des éléments indiquent qu'il y a eu irrégularité, irrationalité ou vice de procédure »⁷.

67. Compte tenu des faits dont il a connaissance, le Tribunal estime que la requérante ne lui a pas fourni d'élément lui permettant d'examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en l'espèce, ni démontré qu'il avait abusé de ce pouvoir.

Dispositif

68. La requête est rejetée dans son intégralité.

³ Akelo 2013-UNAT-336; Koutang 2013-UNAT-374.

⁴ Le défendeur indique que s'il avait été choisi de licencier la requérante avec indemnité, elle aurait eu droit à 47 888,04 dollars. Le montant recouvré de l'allocation-logement indûment perçue – 38 444,12 dollars – plus celui des avances sur traitement versé à la requérante – 7 500 dollars – égalent 45 944,12 dollars, montant total dû à l'Organisation.

⁵ *Requérant* 2013-UNAT-280. Voir également *Lauritzen* 2013-UNAT-282; *Hersh* 2014-UNAT-282.

⁶ *Sanwidi* 2010-UNAT-084.

⁷ *Abu Hamda* 2010 UNAT-027.

Ainsi jugé le 8 mai 2017,

(Signé)
Alexander W. Hunter, Juge

Enregistré au Greffe de Nairobi le 8 mai 2017,

(Signé)
Abena Kwakye-Berko, Greffier