

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2019/095
Jugement n° UNDT/2020/028
Date : 21 février 2020
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffé : New York

Greffière : Nerea Suero Fontecha

MASSART
contre
LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Monika Ona Bileris

Conseil du défendeur :
Michael Appiateng, PNUD

Introduction

1. Par une requête déposée le 11 mai 2017, le requérant, ancien fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a contesté son renvoi sans préavis. L'affaire a été enregistrée au greffe de Nairobi du Tribunal du contentieux administratif sous le numéro UNDT/NBI/2017/044 et a été attribuée à la juge Agnieszka Klonowiecka-Milart.

2. Dans sa réponse du 15 juin 2017, le défendeur soutient que la décision de renvoyer le requérant était conforme au pouvoir discrétionnaire de l'administration et que la requête est donc dépourvue de fondement.

3. Le 19 octobre 2019, l'affaire a été réattribuée à la juge Margaret Tibulya.

4. Par l'ordonnance n° 207 (NBI/2019) du 5 décembre 2019, le juge Tibulya a transféré l'affaire au greffe de New York avec effet immédiat. Le juge a en outre indiqué que les conseils des parties ont assisté à une audience de mise en état le 3 décembre 2019, au cours de laquelle :

Le conseil du défendeur a déclaré au Tribunal qu'il n'était pas favorable à un règlement à l'amiable, son client étant prêt à un règlement contentieux. Le conseil du requérant, quoique disposé à engager des pourparlers amiables, était également prêt à envisager un procès.

5. Le 9 décembre 2019, la juge de céans a été saisie de l'affaire.

6. Le 10 janvier 2020, les parties ont déposé une écriture conjointe dans laquelle, en référence à l'ordonnance n° 207 (NBI/2019), elles saisissaient l'occasion pour signaler au Tribunal qu'aucune des deux n'était prête pour le procès ni ne souhaitait la tenue d'un procès ou d'une audience.

7. Par l'ordonnance n° 11 (NY/2020), en date du 17 janvier 2020, le Tribunal a exposé les enjeux de l'affaire à titre préliminaire. Il a en outre été constaté que l'article 16.2 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif

n'imposait pas la tenue d'une audience, d'autant plus que les parties avaient explicitement déclaré qu'elles ne souhaitaient pas de « procès ». Aucune des parties n'ayant demandé la production de pièces supplémentaires, le Tribunal a estimé que l'affaire semblait prête à être jugée et a enjoint aux parties de déposer leurs déclarations finales écrites.

8. Les parties ont dûment déposé leurs déclarations finales dans l'ordre suivant : le requérant (24 janvier 2020), le défendeur (6 février 2020) puis de nouveau le requérant (13 février 2020).

Faits

9. Par un jugement du 7 décembre 2009, le Tribunal de première instance de Verviers (Belgique) a prononcé le divorce du requérant d'avec M^{me} CR (nom expurgé). Le requérant était représenté dans cette instance par un avocat inscrit au barreau de Liège.

10. Le 22 avril 2011, le demandeur a épousé M^{me} KC (nom expurgé) (voir la traduction certifiée conforme, en date du 23 mai 2011, de l'acte de mariage).

11. Par courriel du 6 mai 2011, le candidat a écrit à un administrateur assistant aux ressources humaines du PNUD : « Je souhaite simplement vous informer de mon divorce d'avec [M^{me} CR], qui a pris effet le 16 avril 2011... je souhaiterais connaître les mesures attendues de ma part... Sauf erreur, il convient aussi de résilier l'assurance médicale Van Breda dont elle bénéficie par mon intermédiaire ? ».

12. Après un échange de courriels, le 9 mai 2011, le requérant a adressé à l'administrateur assistant le message suivant : « Veuillez trouver ci-joint les documents demandés. La notification officielle du divorce doit encore arriver de Belgique ».

13. Dans un formulaire du PNUD intitulé « Questionnaire on dependency status » (Questionnaire sur la situation de famille) – de toute évidence, le formulaire « P84 » cité plus loin dans les autres pièces du dossier – formulaire daté du même jour, le 9 mai

2011, d'après une inscription difficilement lisible, le requérant a notifié un changement d'état civil en 2011, à savoir son divorce le « 16 avril ». Le formulaire portait la signature du demandeur sous la mention [traduction non officielle] « Je certifie que les informations fournies dans le présent questionnaire sont, à ma connaissance, exactes » (majuscules omises).

14. En réponse, par courriel du 10 mai 2011, l'administrateur assistant aux ressources humaines a fait savoir au demandeur qu'il attendait son jugement de divorce pour traiter la « PA » (vraisemblablement, le formulaire de notification administrative) mais qu'il avait déjà mis fin au versement des indemnités pour charges de famille.

15. Le 15 juin 2011, le requérant a répondu à l'administrateur assistant qu'il avait au moins obtenu la notification de divorce du greffier du tribunal.

16. Après un autre échange de courriels, le 22 juillet 2011, le requérant a envoyé à l'administrateur le courriel suivant [traduction non officielle] : « Pour mon anniversaire ou presque, j'ai reçu la copie scannée du jugement de divorce tant attendu » (la copie du courriel ne permet toutefois pas de voir la pièce jointe).

17. Par courriel du 22 juillet 2011, l'adjoint aux ressources humaines a répondu ce qui suit [traduction non officielle] : « Merci pour votre courriel. Nous avons à mon avis tout le nécessaire pour clore le dossier. Je vous fais bientôt suivre le formulaire de notification administrative, à conserver dans vos archives. »

18. Par lettre datée du 4 avril 2013, le directeur adjoint du Bureau de l'audit et des investigations (OAI) du PNUD a informé le requérant de l'ouverture d'une enquête sur la communication de documents frauduleux concernant sa situation familiale, à savoir un certificat de divorce et la correspondance avec le greffe du Tribunal de première instance de Verviers, au Bureau des ressources humaines du PNUD. Il informait en outre le requérant qu'il était mis en cause dans ladite enquête.

19. Le 13 avril 2015, le PNUD a communiqué au requérant un projet de rapport d'enquête de l'OAI pour commentaire, auquel le requérant a répondu le 14 juin 2015.

20. Dans son rapport d'enquête final daté du 24 juillet 2015, le Bureau de l'audit et des investigations indiquait que le 4 avril 2012, M. WH (nom expurgé) avait transmis 15 accusations contre le requérant, à qui il était notamment reproché d'avoir ordonné au personnel de la salle radio [du Département de la sûreté et de la sécurité (DSS)] d'antidater un document officiel à verser à l'appui d'une demande d'indemnités pour charges de famille de l'Organisation, valable pour une période de 15 mois, pendant laquelle l'intéressé n'avait y peut-être pas droit. Le Bureau a également déclaré que M. WH avait « fourni à l'OAI » des « copies d'un jugement de divorce appartenant au [requérant] dans divers états d'altération » et qu'il avait « trouvé des preuves suffisantes pour poursuivre l'enquête » sur ces faits.

21. Sur la base de son enquête, au cours de laquelle il a examiné comme il convient les nombreux documents utiles ainsi que des entretiens avec plusieurs témoins, dont le requérant, l'OAI a formulé les conclusions suivantes dans son rapport [traduction non officielle] :

a. « Sur la base de l'enquête, le Bureau conclut que [le requérant] a sciemment et délibérément déclaré une fausse date de divorce au Bureau des ressources humaines, à savoir le 16 avril 2011, alors qu'il savait parfaitement que son divorce de [M^{me} CR] avec pris effet le 7 décembre 2009 ».

b. « [Le requérant] a dissimulé à [l'assistant chargé des ressources humaines] la date de son divorce d'avec [M^{me} CR] dans sa correspondance électronique. [Le requérant] n'a jamais déclaré que son divorce d'avec [M^{me} CR] avait eu lieu le 7 décembre 2009. Il a au contraire fait croire que le divorce d'avec [M^{me} CR] avait eu lieu le 16 avril 2011 ».

c. « [Le requérant] a tenté d'user de son influence en tant que [coordonnateur des mesures de sécurité sur le terrain auprès de DSS] pour inciter [M^{me} DL] puis, constatant l'échec, [M. IR.], à falsifier son jugement de divorce, daté du 7 décembre 2009, de façon à le postdater au 16 avril 2011 ».

d. « Le but de la manœuvre était de dissimuler [au Bureau des ressources humaines] la vraie date de son divorce et d'éviter ainsi le remboursement au PNUD des sommes indûment perçues, à titre d'indemnités pour charges de famille, du 7 décembre 2009 au 16 avril 2011 ».

e. « Le requérant est ainsi parvenu à soutirer au PNUD environ 10 862,45 dollars ».

f. « [Le requérant] n'a admis aucune faute ni tort envers le PNUD ou DSS et n'a pas non plus manifesté de remords pour sa conduite ».

g. « [Le requérant] a sciemment cherché à induire le Bureau en erreur pendant l'enquête en accusant ses anciens collègues de DSS Philippines d'avoir conspiré contre lui en commettant la fraude à son insu. Il a également cherché à induire en erreur le Bureau en prétendant que son ordinateur portable professionnel aurait été indûment utilisé par d'autres collègues du Département. Enfin, il a cherché à tromper le Bureau en ce qui concerne les déclarations qu'il a fausement attribuées à [M. WH] ».

22. Par lettre du 3 juin 2016, l'administrateur assistant du PNUD et le directeur du Bureau des services de gestion ont fait savoir au requérant, en référence au rapport d'enquête du Bureau de l'audit et des investigations, qu'il existait des preuves suffisantes pour l'accuser de faute professionnelle, les griefs étant les suivants [traduction non officielle] :

a. *Fausse déclaration au PNUD sur la date de votre divorce, par falsification de pièces administratives* (caractère gras omis). La lettre précisait encore ce qui suit : « Il ressort des faits précédemment exposés que votre jugement de divorce a été rendu en décembre 2009. Vous n'avez toutefois attendu le 6 mai 2011 pour en informer l'Organisation. À cette date, vous avez déclaré dans un courriel adressé à l'administrateur assistant [des ressources humaines] que votre divorce datait du 16 avril 2011. Le 9 mai 2011, vous indiquiez à nouveau la même date dans votre formulaire P84. Enfin, le 22 juillet

2011, vous avez produit un prétendu jugement de divorce aux termes duquel votre divorce prenait effet le 16 avril 2011 ».

b. *Dissimulation de votre divorce au PNUD, ensuite postdaté pour conserver les prestations familiales* (caractères gras omis). Il ressortait entre autres des éléments de preuve recueillis par l'OAI que le requérant avait « demandé et perçu une prestation pour charges de famille au bénéfice de [M^{me} CR] pour la période comprise entre le 7 décembre 2009 et le 6 mai 2011, alors que la dissolution du mariage emportait la perte de ce droit. Comme indiqué, il apparaît que vous avez altéré la date de votre divorce sur des communications et des documents à cet effet ».

c. *Contrefaçon de documents à l'appui de votre fausse déclaration sur la date de votre divorce* (caractère gras omis). Étaient entre autres invoqués les motifs suivants : « Il appert que, le 22 juillet 2011, vous avez soumis au PNUD une version falsifiée du jugement de divorce postdatée du 16 avril 2011 ».

23. Le 18 août 2016, le demandeur a répondu à la lettre que le PNUD lui avait adressée le 3 juin 2016 en niant toutes les accusations, pour conclure qu'il n'avait pas commis la faute qui lui était reprochée, et que, pour une série de raisons, les allégations devraient être retirées et le dossier clos.

24. Par lettre datée du 21 février 2017, l'Administrateur associé du PNUD a renvoyé le requérant en application de la disposition 10.2 a) ix) du Règlement du personnel, en s'appuyant sur la lettre datée du 3 juin 2016 de l'Administrateur assistant et Directeur du Bureau des services de gestion du PNUD. Cette décision était fondée sur « des preuves établissant que [le requérant] a i) produit une fausse déclaration au PNUD sur la date de [son] divorce, par falsification de pièces administratives ; ii) contrefait des documents à l'appui de ladite fausse déclaration sur la date de [son] divorce » (caractère gras omis) et ; iii) sciemment indiqué une date de divorce plus tardive de façon à conserver indûment des prestations familiales pendant 17 mois, soit l'équivalent de 10 862,45 dollars ».

Examen

Portée de l'affaire et mise en état

25. Il ressort de la jurisprudence constante du Tribunal d'appel que le Tribunal du contentieux administratif a le pouvoir inhérent de caractériser et de circonscrire la décision administrative contestée et de définir les questions devant faire l'objet de son contrôle (arrêt *Fasanella* (2017-UNAT-765), par. 20).

26. Vues les conclusions des parties et l'ordonnance n° 11 (NY/2020), le Tribunal estime devoir répondre aux questions suivantes :

- a. La décision de renvoyer le requérant sans préavis était-elle irrégulière ?
- b. Si tel est le cas, à quel dédommagement le demandeur a-t-il droit ?

Critères de contrôle en matière disciplinaire

27. Le critère généralement retenu en matière disciplinaire impose au Tribunal du contentieux administratif de contrôler : a) si les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont été établis ; b) si les faits établis sont constitutifs de faute ; et c) si la mesure disciplinaire appliquée était proportionnelle à la faute (voir, par exemple, les arrêts *Abu Hamda* (2010-UNAT-022), *Haniya* (2010-UNAT-024), *Portillo Moya* (2015-UNAT-523) et *Wishah* (2015-UNAT-537). Toute faute passible de licenciement doit être démontrée par des éléments de preuve clairs et convaincants, c'est-à-dire propres à démontrer que la véracité des faits est hautement probable (voir, par exemple, l'arrêt *Molari* (2011-UNAT-164), paragraphe 30, et l'arrêt *Ibrahim* (2017-UNAT-776), paragraphe 44).

Les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont-ils été convenablement établis ?

28. Le requérant fait valoir que le PNUD, passant outre certains faits, s'est trompé dans ses conclusions, par ailleurs entachées d'erreurs de procédure emportant la nullité de la décision contestée. Il fait plus précisément grief à l'OAI d'avoir manqué d'impartialité et d'objectivité lors de son entretien, les enquêteurs l'ayant expressément accusé d'avoir commis la faute qui lui est reprochée. La transcription de l'entretien serait de si mauvaise qualité, qu'il serait impossible d'en tenir compte et l'OAI aurait accordé moins de valeur aux éléments de preuve exonérants qu'il a fourni qu'aux dépositions des autres témoins. Les enquêteurs se seraient appuyés sur des témoignages douteux, dont la déposition de deux témoins clé qui auraient donné des dates et des détails contradictoires, ce qui à tout le moins jetterait une ombre sur les éléments de preuve et rendrait impossible d'en tirer des conclusions fondées sur des éléments clairs et convaincants. L'Organisation, qui aurait admis des divergences entre les témoignages dans la lettre de renvoi contestée, aurait fait des affirmations injustes et inexacts sur la crédibilité du requérant et aurait refusé d'entendre quatre témoins spécifiquement sollicités par le requérant, alors que ceux-ci auraient pu corroborer sa version des faits.

29. Le requérant soutient qu'il avait des rapports difficiles avec [M. WH], auteur de la dénonciation. Une témoin, M^{me} CH, déclarait ainsi que les problèmes entre eux étaient davantage imputables à [M. WH] qu'[au requérant], [M. WH] ayant des rapports tendus avec tout le personnel du département. Le requérant avait demandé à être muté dans un autre lieu d'affectation à cause de ces rapports. Il avait été transféré en Irak, où il avait continué à exercer ses fonctions sans incident. M. WH avait poussé [M^{me} DL et M. IR] à porter plainte contre le requérant, dans l'intention indisputable de lui nuire.

30. Le requérant fait valoir que l'enquêteur principal dans l'affaire, M. CW (nom expurgé), lui a refusé la présomption d'innocence. L'enquêteur avait apparemment

décidé d'avance de la culpabilité, comme il ressort de son entretien sur Skype du 17 avril 2014. M. CW déclarait ce qui suit [traduction non officielle] : « Votre déclaration me paraît invraisemblable. J'ai du mal à croire que vous n'avez pas vérifié le document pour savoir s'il s'agissait d'un faux. Alors, pouvez-vous m'expliquer pourquoi vous avez menti dans votre courriel... » ; ou bien « ... je voulais simplement attirer votre attention sur [le montant des prestations que le requérant aurait indûment perçues]... afin que vous compreniez l'ampleur des sommes que vous avez escroquées au système [des Nations Unies]... ».

31. Le requérant invoque le manque de neutralité et d'objectivité de [M. CW [, qui aurait décidé d'avance de sa culpabilité. Le rapport d'enquête était « l'aboutissement d'une perspective biaisée » et devrait donc « être tenu pour nul ». Cette partialité s'illustre encore par le fait que « l'OAI a tenu compte des témoignages à charge mais non de la déposition de la personne appelée par le requérant [M. JT (nom expurgé)], qui était avec lui à la date des faits ». Le Bureau a aussi « refusé de prendre en considération le témoignage de [l'analyste des informations sur la sécurité, M^{me} TM (nom expurgé), et de la coordonnatrice des mesures de sécurité, M^{me} CH (nom expurgé)], qui n'avaient que des éloges à faire sur requérant et notamment sur son style de gestion et son respect des règles ». Ces dépositions auraient pu « étayer les affirmations du requérant concernant sa moralité et les violations de la confidentialité au bureau de Manille du DSS, qui aurait pu expliquer la falsification, de l'attitude du personnel à l'égard du requérant et du harcèlement dont il a été victime de la part de [M. WH], cause possible des allégations portées contre le requérant ». En outre, l'OAI n'avait pas réussi à « résoudre les incohérences dans les déclarations de ses principaux témoins ».

32. Le requérant fait valoir que l'Organisation « n'a pas réussi à prouver sa cause par des éléments clairs et convaincants ». La déclaration déposée le 17 avril 2014 par Skype était « peu claire, mention qui se répète dix-sept fois tout au long de la transcription ». La ligne s'est « coupée à plusieurs reprises et les difficultés linguistiques ont empêché de rendre convenablement compte des faits ». Les

témoignages de M^{me} DL (nom expurgé) et de M. IR (nom expurgé) ne seraient pas plus fiables. M^{me} DL avait été incapable de produire ni le courriel dans lequel elle affirme que le requérant lui a envoyé le document prétendument falsifié pour impression ni le courriel dans lequel elle aurait envoyé au requérant le document falsifié scanné, et l'OAI n'a pas effectué de recherche criminalistique sur son ordinateur ou sur celui du requérant afin de le produire. M^{me} DL s'était trompée d'un mois sur la date. M. IR était incapable de corroborer les informations fournies par [M^{me} DL]. M^{me} DL et M. IR affirmaient tous deux que le requérant leur avait demandé de scanner le document, sans se rappeler lequel d'entre eux l'avait effectivement scanné. Enfin, il était de notoriété publique que M. WH et le requérant avaient des rapports difficiles et que c'était M. WH qui a porté l'accusation de contrefaçon, et non M^{me} DL ou M. IR, alors qu'ils étaient directement touchés. Il y avait donc matière à s'interroger sur le motif des allégations, ce que l'OAI ne semblait pas du tout avoir fait. Mis bout à bout, les faits ne permettaient pas de conclure, par preuve claire et convaincante, à la culpabilité.

33. Le requérant soutient que les témoignages de M^{me} DL et de M. IR étaient « contradictoires » et qu'ils différaient quant aux dates et aux détails des événements ainsi que de la demande que le requérant leur aurait faite, sachant qu'aucun des deux n'a pu produire le courriel dans lequel il leur aurait demandé d'imprimer le document en question. Ils auraient tous deux cherché à se faire bien voir de M. WH, qui les a incités à porter plainte contre le requérant. Onze accusations sur les douze qu'ils ont portées contre le requérant avaient été réfutées, ce qui jetait une ombre sur la crédibilité de la dernière. Ils n'ont « dénoncé le requérant qu'un an après qu'il ait déjà été transféré dans un autre lieu d'affectation, ce qui conduit aussi à s'interroger sur leurs motivations ». « Si la prétendue contrefaçon les tracassait à ce point, pourquoi ne pas en avoir parlé au requérant puis avoir porté plainte immédiatement ? ».

34. Le requérant fait valoir que l'Organisation n'a pas étayé ses conclusions par une preuve claire et convaincante, le Bureau de l'audit et des investigations « chargé d'enquêter sur les allégations contre le requérant de manière neutre et équitable, n'a pas produit le document que le requérant aurait demandé à [M^{me} DL et M. IR] de

falsifier ». Il n'avait pas non plus produit les courriels adressés au requérant et transmettant le document prétendument falsifié, n'avait ni procédé à l'analyse criminalistique des ordinateurs du requérant, de M^{me} DL et de M. IR pour en extraire des preuves, ni entendu les différents témoins appelés par le requérant, qui auraient pu corroborer ses affirmations, ou affaiblir les affirmations contraires, sur l'antipathie [de M. WH] à l'égard du requérant.

35. Le requérant soutient que l'OAI n'a pas suivi ses propres procédures. Le Cadre juridique du PNUD applicable aux violations des normes de conduite des Nations Unies dispose, au paragraphe 1.4. du chapitre III, que les membres du personnel doivent être exonérés ou mis en accusation dans les six mois. En l'espèce, la procédure avait « inexplicablement duré quatre ans ». Le PNUD ne s'était jamais arrêté sur ce retard excessif et n'avait jamais fourni d'explication.

36. Le défendeur soutient, en substance, que les faits justifiant la mesure disciplinaire de renvoi ont été correctement établis.

37. Le Tribunal note que le nœud de l'affaire est de savoir si le requérant a fait une fausse déclaration sur la date de son divorce dans ses diverses communications avec le PNUD, grâce à laquelle il aurait indument perçu une indemnité pour charge de famille au bénéfice de son ancienne épouse (le rapport d'enquête du Bureau de l'audit et des investigations conclut qu'il aurait irrégulièrement reçu cette indemnité du 7 décembre 2009 au 16 avril 2011, d'où un trop-perçu d'environ 10 862,45 dollars).

38. Le Tribunal observe qu'il ressort expressément des pièces écrites du dossier que le requérant aurait postdaté au 16 avril 2011 son divorce d'avec M^{me} CK, qui remontait en fait au 7 décembre 2009, dans deux communications distinctes adressées au PNUD, à savoir a) son courriel du 6 mai 2011 à l'Administrateur associé aux ressources humaines et b) son formulaire « P84 » daté du 9 mai 2011 concernant son changement d'état civil en 2011. En signant ce formulaire, le demandeur a même certifié que les informations fournies étaient « à sa connaissance exactes ».

39. À cet égard, le Tribunal constate que le requérant ne conteste nulle part qu'il connaissait la date effective de son divorce, à savoir le 7 décembre 2009 et non le 16 avril 2011. Le dossier fait en effet apparaître que, au moment où le requérant fournissait des informations incorrectes au PNUD, il avait toute connaissance de la date réelle de son divorce. Par exemple, au moment des faits, le requérant était en possession du jugement original du tribunal de première instance belge (instance où il avait été représenté par un avocat), jugement ensuite transmis au PNUD sous une forme modifiée, le requérant soutenant seulement qu'il n'est pas l'auteur des modifications par lesquelles la date du divorce a, entre autres, été reportée manuscritement du 7 décembre 2009 au 16 avril 2011.

40. Le Tribunal estime que la coïncidence entre les fausses dates fournies dans les deux communications distinctes, y compris dans un formulaire officiel spécifiquement destiné à faire état d'un changement d'état civil en 2011 (et non en 2009), montre de manière claire et convaincante que le requérant a agi en connaissance de cause – il ne s'agissait pas d'une simple coquille.

41. En conséquence, le Tribunal estime que le défendeur a démontré de manière claire et convaincante que le requérant a sciemment menti en datant son divorce du 16 avril 2011 dans deux communications, y compris dans un formulaire officiel. Le Tribunal relève que le requérant ne conteste pas ce fait. Il ne conteste pas non plus que cette inexactitude lui a permis de percevoir irrégulièrement une indemnité pour charges de famille entre le 7 décembre 2009 et le 16 avril 2011 (pour un montant d'environ 10 862,45 dollars selon le rapport d'enquête de l'OAI). Dans ses déclarations finales, le requérant fait plutôt valoir à sa décharge qu'il a proposé de son propre chef de rembourser intégralement les montants erronés à de nombreuses reprises, admettant ainsi ses erreurs.

42. Le moyen soulevé par le requérant consiste plutôt à contester les modalités de la procédure disciplinaire, en particulier l'enquête de l'OAI. Toutefois, comme il a déjà été établi de manière claire et convaincante que le requérant a sciemment fait une fausse déclaration, dont il a retiré un enrichissement illicite, sur la date du divorce, les

circonstances dont le requérant cherche à se prévaloir sont en principe inopérantes en l'espèce (voir les conclusions supplémentaires du Tribunal ci-dessous, en particulier le paragraphe 56). En tout état de cause, le Tribunal estime d'une part que l'Administrateur associé du PNUD était fondé à tirer du rapport d'enquête de l'OAI la conclusion que le requérant s'était par ailleurs rendu coupable de contrefaçon et d'enrichissement injustifié délibéré et d'autre part que l'OAI avait convenablement établi les faits concernés, bien que les parties ne soient pas d'accord sur ce point. Toutefois, étant donné que le grief de fausse déclaration a déjà été suffisamment établi, par preuve claire et convaincante, dans l'intérêt de la justice et dans un souci d'efficacité et d'économie judiciaire, il n'est pas nécessaire en l'espèce d'élucider plus avant les faits (voir le dispositif ci-dessous).

Les faits établis sont-ils constitutifs de faute professionnelle et la mesure disciplinaire était-elle proportionnée à la faute ?

43. Le requérant soutient qu'il n'a pas commis de « faute professionnelle ». Il ne lui est fait grief que « d'une des accusations portées contre lui, les onze autres étant dépourvues de fondement et à ce titre écartées, ce qui en soi indique qu'il était improbable qu'il commette une faute, son dossier étant par ailleurs immaculé ». Le PNUD lui a au contraire « infligé une sanction sévère qui faisait arbitrairement peser sur lui des exigences plus élevées que sur les autres membres du personnel », puisqu'il est précisé dans la lettre de renvoi contestée que ses fonctions d'administrateur lui conféraient un crédit et une autorité supplémentaire. Rien dans le règlement du personnel n'autorisait l'Organisation à sanctionner plus sévèrement un membre du personnel en fonction de son poste ou de son rang, or c'est précisément ce que le PNUD semble avoir fait.

44. Le requérant soutient que le PNUD « n'a pas tenu compte des circonstances atténuantes de cette affaire », à savoir que a) le requérant s'est « acquitté sans incident de ses fonctions avant et après la faute qui lui est reprochée », b) il a « coopéré à l'enquête », et c) il a « proposé de son propre chef de rembourser intégralement les

montants erronés à de nombreuses reprises ». En outre, le requérant ne représentait pas une menace imminente pour la sûreté et la sécurité de l'Organisation ou de son personnel, de sorte que la sanction disciplinaire de renvoi sans préavis était excessive et inutile. Enfin, le défendeur n'a pas « pris en considération que ses années de bons et loyaux services se sont toutes déroulées dans des lieux d'affectation difficiles (dans des zones de guerre) où il a été exposé en permanence aux bombes et aux tirs d'armes à feu, y compris deux attentats à la bombe meurtriers en bord de route et trois attentats suicides à l'hôtel Canal de Bagdad où, bien que blessé, il est resté sur le terrain, a assumé toutes ses fonctions et a donné les premiers secours lors de l'effondrement du bâtiment ». Le requérant « souffrait d'une maladie en raison du travail » et « se retrouvait maintenant sans soutien de l'Organisation qu'il avait aidé à défendre ». Il ne correspondait pas au sinistre portrait brossé par le défendeur.

45. Le requérant fait valoir qu'il n'avait aucun motif de commettre une fraude ou un faux, puisque le fait de ne plus avoir son ex-femme à charge lui ouvrait au contraire des droits supplémentaires, et soutient qu'il n'avait aucun jugement de divorce à montrer à l'Organisation avant la date où il l'a effectivement envoyé. Pendant ce temps, il « payait de sa propre poche les prestations pour sa nouvelle femme et son beau-fils, même s'il aurait pu les désigner comme personnes à charge conformément à la politique du PNUD ». Le requérant a « déjà démontré que le jugement de divorce n'a été signé et enregistré qu'à la fin janvier 2011, date à laquelle il a dû le récupérer à l'étranger pour le présenter aux Ressources humaines – un fait que l'enquête de l'OAI a fait apparaître. » Il a « également démontré que ses relevés de compte bancaire montrent clairement qu'il subvenait aux besoins de sa nouvelle femme et de ses beaux-enfants depuis le début de 2011 ». S'il avait été en mesure de « prouver que son divorce avait eu lieu en décembre 2009, il aurait été ravi de pouvoir le faire avant ». En d'autres termes, « son intérêt financier était de prouver son divorce le plus tôt possible afin de pouvoir faire vivre sa nouvelle famille grâce aux prestations, car, en l'occurrence, il pourvoyait de sa poche à leurs besoins, ce qui était financièrement désavantageux pour lui ». L'enquêtrice de l'OAI [M^{me} RF (nom expurgé)] en avait admis autant lors de leur entretien. Il était simplement faux de prétendre que le requérant cherchait à s'enrichir

de sommes indues ; faire de lui un escroc, comme le voudrait le défendeur, c'était manquer à la vérité.

46. Le défendeur soutient essentiellement que le requérant a commis une faute et que la sanction disciplinaire de licenciement était proportionnée à son inconduite.

47. Le Tribunal note que le requérant a été renvoyé en vertu de la disposition 10.2 a) ix) du Règlement du personnel, ce qui constitue la mesure disciplinaire la plus sévère en cas de faute professionnelle. La disposition 10.2 a) du Règlement du personnel définit l'inconduite comme suit :

... 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.

48. En outre, l'article 1.2 du Statut du personnel (visant les droits et obligations essentiels du fonctionnaire) prévoit à la rubrique « valeurs fondamentales », que « le fonctionnaire doit faire preuve des plus hautes qualités [...] d'intégrité », par quoi 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 ».

49. La disposition du Règlement 1.2 d), qui vise à appliquer l'article susmentionné, précise que « [l]es mesures disciplinaires prévues au chapitre X du Statut du personnel et au chapitre X du Règlement du personnel peuvent être appliquées à tout fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations ou n'observe pas les normes de conduite ». La décision 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 », aux termes de la disposition 10.1 c) du Règlement.

50. En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire de l'Administration en général, le Tribunal note que le Tribunal d'appel a toujours considéré qu'il disposait d'une

compétence de contrôle restreinte, puisque sa décision ne tenait pas tant à remettre en cause le jugement du décideur qu'à évaluer comment il était parvenu à sa décision (voir, par exemple, *Sanwidi* (2010-UNAT-084), paragraphe 40) :

... Pour apprécier si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit déterminer si la décision est licite, rationnelle, régulière et proportionnée. Il peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou a des effets pervers. Toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui. Il n'est pas non plus supposé substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général.

51. Sur la base de ce qui précède, après avoir dûment constaté que le requérant avait intentionnellement fait une fausse déclaration sur la date du divorce dans deux communications distinctes, dont un formulaire officiel, ce qui a entraîné son enrichissement illicite, le Tribunal estime qu'il appartenait clairement à l'Administration de conclure que le requérant avait commis une faute. Il découle de l'article 1.2 du Statut du personnel qu'un tel comportement ne répond manifestement pas aux plus hautes qualités d'intégrité et, aux termes de la disposition 10.2 a) du Règlement du personnel, le requérant n'a donc pas respecté ses obligations en tant que fonctionnaire de l'ONU.

52. S'agissant de la proportionnalité de la sanction, à savoir le renvoi, le Tribunal d'appel a affirmé qu'une fausse déclaration dans les communications avec l'administration donnant lieu à un enrichissement illicite est passible de renvoi [voir l'arrêt *Bastet* (2015-UNAT-511)]. Dans cette affaire, qui concernait un fonctionnaire ayant reçu à tort une allocation-logement parce qu'il n'avait pas déclaré qu'il possédait un appartement, le Tribunal d'appel a maintenu la décision du Tribunal du contentieux administratif, qui avait qualifié les faits de faute et ce malgré l'absence de propriété « réelle ». En effet, la faute découlait du fait que le fonctionnaire ne pouvait ignorer qu'il était officiellement le propriétaire légal de l'appartement et, sans le révéler, avait soumis un contrat de bail pour obtenir une allocation-logement (voir paragraphe 56).

Le Tribunal d'appel a en outre estimé que la dissimulation de cette information au moment du dépôt de la demande d'avantage pécuniaire était suffisante pour constituer la faute (voir paragraphe 57). Le Tribunal d'appel a donc confirmé le jugement du Tribunal du contentieux administratif par lequel celui-ci maintenait, quant au fond sinon à la procédure, la décision prise par l'Administration de renvoyer le fonctionnaire (voir paragraphes 14, 58 et 59).

53. Le Tribunal estime que, comme en l'affaire *Bastet*, le requérant ne pouvait « ignorer » que la date de son divorce était le 7 décembre 2009 et non le 6 avril 2011 lorsqu'il en a informé le PNUD. De plus, le requérant a clairement obtenu « un avantage pécuniaire » de sa fausse déclaration, à savoir les indemnités de personne à charge pour un montant d'environ 10 862,45 dollars.

54. Dans le même ordre d'idées, le Tribunal d'appel a conclu dans une autre affaire concernant une fausse déclaration (faite dans une notice personnelle) que le licenciement du requérant se situait dans la fourchette raisonnable des mesures à prendre, alors même que l'intéressé avait plus de 10 ans de service, que ses états de service étaient impeccables et que la faute n'avait causé aucun préjudice évident à l'Organisation [voir paragraphe 49 de l'arrêt *Rajan* (2017-UNAT-781)]. Le Tribunal d'appel avait en outre estimé que bien qu'un système de discipline progressive soit en général préférable, un seul incident de malhonnêteté ou de non-divulgaration grave peut dans certaines circonstances justifier la cessation de service. En l'espèce, le comportement s'était reproduit. Le Secrétaire général doit avoir la latitude nécessaire pour fixer des normes de probité élevées.

55. Le Tribunal estime que, comme dans l'affaire *Rajan*, le requérant en l'espèce a renouvelé la fausse déclaration puisqu'il a par deux fois indiqué une date inexacte dans deux communications écrites distinctes. La faute du requérant était toutefois beaucoup plus grave en l'espèce, dans la mesure où ses fausses déclarations ont effectivement causé un préjudice à l'Organisation, qui lui a versé 10 862,45 dollars à titre d'indemnités pour charges de famille.

56. Compte tenu de la gravité des fausses déclarations du requérant, y compris le caractère intentionnel et l'enrichissement qui en a résulté, et sur le fondement des arrêts *Bastet* et *Rajan*, le Tribunal conclut que le PNUD n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation lorsqu'il a imposé la mesure disciplinaire de renvoi pour faute à l'encontre du requérant (voir également l'arrêt *Sanwidi*, cité ci-dessus). Le requérant invoque diverses circonstances qui, selon lui, devraient atténuer la sanction. Le Tribunal tient compte des nombreuses années de service du requérant au sein de l'Organisation, mais, étant donné la gravité de la faute, celles-ci ne sauraient infléchir ses conclusions (dans le même ordre d'idée, voir l'arrêt *Ibrahim* (2017-UNAT-776), paragraphe 21, où le Tribunal d'appel a jugé que les états de service, si immaculés et élevés soient-ils, ne font pas écran à la sanction d'une faute professionnelle).

57. Une fausse déclaration établie par des conclusions factuelles solides suffisent donc pleinement à justifier le renvoi du requérant. Le Tribunal n'a donc pas à examiner les moyens tirés par le PNUD de la falsification et l'enrichissement injustifié délibéré (voir à ce sujet l'arrêt *Islam* (2011-UNAT-115), par. 28 à 33).

Dispositif

58. La requête est rejetée.

(Signé)

Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 21 février 2020

Enregistré au Greffe ce 21 février 2020

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York