



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/073
Jugement n° : UNDT/2022/102
Date : 7 octobre 2022
Original : anglais

Juge : M. Francesco Buffa
Greffe : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

FULTANG

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

M. Sétondji Roland Adjovi, *Études Vihodé*

Conseils du défendeur :

M. Jacob van de Velden, Service des procédures disciplinaires de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

M. Sergei Gorbylev, Service des procédures disciplinaires de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le requérant, qui occupe les fonctions de spécialiste de la déontologie et de la discipline au sein de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) au titre d'un engagement continu à la classe P-4, conteste la décision de l'administration de le mettre en congé administratif avec traitement pendant une période de trois mois, en attendant la clôture d'une enquête sur sa conduite et de toute instance disciplinaire.

Rappel des faits et de la procédure

2. Le requérant a pris ses fonctions au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU) le 1^{er} juillet 2009.

3. Le 21 septembre 2020, il a introduit une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (ci-après « le Tribunal ») pour contester la décision de ne pas lui verser d'indemnité journalière de subsistance. Cette requête a été enregistrée sous le numéro UNDT/NBI/2020/076.

4. Le 12 novembre 2020, le requérant a informé le Tribunal que le litige avait été réglé *inter partes* et a demandé l'autorisation de retirer sa requête.

5. Par l'ordonnance n° 231 (NBI/2020) du 24 novembre 2020, le Tribunal a fait droit à la demande du requérant et a rayé l'affaire du rôle.

6. Le 22 mars 2021, le requérant a reçu un courrier électronique de l'enquêteur résident en chef du Bureau des services de contrôle interne (BCSI) au Soudan du Sud l'informant que le Bureau enquêtait sur une allégation selon laquelle le requérant aurait perçu un remboursement de l'ONU sur la base de faux justificatifs d'hébergement soumis en lien avec un séjour effectué à Entebbe (Ouganda) en 2020.

7. Dans le cadre de cette enquête, le requérant a été invité à participer à un entretien le 24 mars 2021.

8. Le requérant s'est présenté seul à l'entretien à la date prévue.

9. Le rapport d'enquête a été publié le 27 mai 2021.

10. Le 13 juin 2021, le requérant a été informé que le chef de mission par intérim avait décidé de le placer en congé administratif avec traitement, à compter du 14 juin 2021, pour cause de conduite répréhensible.

11. Il était également dit dans cette notification que, compte tenu du caractère flagrant des conclusions tirées et de la nature du poste occupé par le requérant, la conduite répréhensible risquait de porter préjudice à la réputation de l'Organisation, de se répéter, voire de se poursuivre.

12. Le 3 août 2021, le requérant a introduit la requête mentionnée au paragraphe 1.

13. Dans sa réponse, déposée le 28 septembre 2021, le défendeur a affirmé que la décision attaquée était régulière et rationnelle.

14. Par l'ordonnance n° 107 (NBI/2022) du 3 août 2022, le Tribunal a informé les parties qu'il avait décidé de trancher cette affaire sur la base de leurs conclusions écrites. À cette fin, les parties ont été invitées à déposer simultanément leurs conclusions le 16 août 2022. Le requérant et le défendeur ont déposé leurs conclusions finales respectives comme indiqué.

Moyens des parties

15. Le requérant avance que, en le mettant en congé administratif avec traitement, le défendeur a violé son droit à une procédure régulière et n'a pas respecté les exigences du paragraphe a) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel et du paragraphe 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire). Les raisons avancées pour justifier le placement du requérant en congé administratif avec traitement ne sont pas expliquées au regard d'un quelconque critère requis.

16. L'administration a repris le texte de l'alinéa e) du paragraphe 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 sans indiquer les faits correspondant à la disposition ainsi visée. Le défendeur n'a expliqué nulle part *en quoi* la conduite répréhensible risquait de se répéter ou de se poursuivre. Les allégations visant le requérant ne découlent que

de l'affaire précédemment retirée (UNDT/NBI/2020/076), et il était donc impossible que le requérant ait continué de commettre la faute qui lui était reprochée.

17. De plus, le défendeur tire ses moyens de messages confidentiels que le Groupe du contrôle hiérarchique et l'ancien conseil du requérant se sont échangés au cours de la procédure de médiation pour régler l'affaire qui avait été rayée du rôle. Le requérant soutient que ce vice de procédure porte un coup fatal à la recevabilité du rapport d'enquête.

18. Le BSCI n'était pas habilité à tirer des conclusions ou à faire des déclarations sur la question de savoir s'il considérait que le requérant avait commis une faute, et ce, afin d'influencer le décideur.

19. Depuis le dépôt des conclusions finales, le requérant est toujours en congé administratif avec traitement ; 14 mois après avoir répondu à l'allégation le 19 septembre 2021.

20. Le défendeur affirme sans ambages que la requête est dénuée de fondement et devrait être rejetée. La décision de mettre le requérant en congé administratif avec traitement était régulière et rationnelle. Elle était fondée sur les informations fournies par le BSCI à la suite d'une enquête menée dans le respect des règles de procédure. Le requérant a été informé de la durée de son congé administratif avec traitement, laquelle était raisonnable. Enfin, cette décision ne constituait pas une mesure disciplinaire. Elle a été prise en attendant la clôture de l'instance disciplinaire et n'a pas porté atteinte aux droits du requérant.

Examen

Questions de procédure

21. Le requérant se plaint de ce que le Tribunal a accéléré le traitement de l'affaire une fois que le juge soussigné en a été saisi.

22. Tout en ayant à l'esprit que le requérant est en congé avec traitement pendant la procédure, le Tribunal fait observer qu'il est généralement dans l'intérêt des membres du personnel que leurs droits soient rapidement rétablis. En tout état de cause, rappelant

l'article 19 du Règlement de procédure, le Tribunal constate que le requérant a eu toute latitude pour exposer sa cause en détail, en développant toute question soulevée lors de la procédure, et de répondre de manière appropriée au défendeur.

23. Le 21 juillet 2021, le requérant a été dûment informé par écrit qu'il était accusé de faute grave pour avoir fait de fausses déclarations et présenté de fausses factures d'hôtel afin d'obtenir indûment la somme de 18 519,12 dollars des États-Unis, que l'Organisation lui a versée en remboursement de prétendues dépenses qu'il n'avait en réalité jamais engagées. Le requérant s'élève contre le fait que l'annexe R6 de la réponse, contenant l'allégation de faute, est postérieure à la décision contestée et demande donc qu'elle soit rayée du dossier.

24. Le Tribunal constate que le document a été présenté de manière régulière et que, étant donné qu'il date d'après la décision contestée, il ne peut lui ajouter foi, mais, de par sa valeur probante, ce document peut démontrer que l'administration avait un intérêt à maintenir la mesure imposée et également corroborer les faits sur lesquels repose le document. La pertinence et le poids de ce document seront donc examinés dans le cadre de la présente procédure.

25. Le requérant demande également que le rapport d'enquête soit rayé du dossier au motif que certaines phrases contenues dans le rapport étaient soumises à un accord de confidentialité.

26. Gardant à l'esprit l'article 18 du Règlement de procédure et affirmant qu'en général les documents obtenus illégalement ou en violation du droit à la confidentialité peuvent être utilisés en justice (même si l'auteur de l'infraction peut en être tenu responsable), le Tribunal estime que le rapport d'enquête n'a rien à voir avec les documents soumis à l'accord de confidentialité conclu entre les parties, mais constitue un document autonome, qui peut être légalement utilisé en justice.

27. Le rapport – qui conclut que le requérant a sciemment présenté de fausses factures et informations au Groupe du contrôle hiérarchique dans l'affaire MEU/159/20/R afin d'obtenir le remboursement de dépenses qu'il n'avait pas engagées – ne renvoie pas aux échanges entre le requérant et son conseil (qui sont couverts par le secret professionnel) ni aux informations échangées dans le cadre de la procédure de

médiation visant à régler l'affaire (qui ne peuvent être considérées comme confidentielles que dans une certaine mesure), mais n'examine que la conduite objectivement adoptée par le requérant lorsqu'il a présenté de faux justificatifs à l'administration (qui était partie à la procédure de contrôle hiérarchique) à des fins de remboursement.

28. En effet, bien que le Groupe du contrôle hiérarchique soit une entité indépendante du Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion (voir par. 50 et 51 de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale et la section 10 de la circulaire ST/SGB/2010/9 relative à l'organisation du Département de la gestion), qui est chargée de procéder en toute impartialité et objectivité au contrôle des décisions administratives contestées par des fonctionnaires (comme souligné dans le jugement *Elmi* (UNDT/2016/032)), les procédures menées devant le Groupe du contrôle hiérarchique ne sont pas comparables à une médiation dirigée par l'Ombudsman (dans le cadre de laquelle les parties sont tenues de ne pas divulguer les communications confidentielles relatives aux tentatives de médiation), et ce, parce que le Groupe du contrôle hiérarchique fait bien partie de l'administration et que la procédure de contrôle hiérarchique équivaut à un examen administratif de la décision administrative contestée ; partant, l'administration peut légalement prendre en considération le comportement des parties au cours de la procédure de contrôle hiérarchique, compte tenu de sa nature administrative.

29. Le requérant semble également avancer que les factures d'hébergement, jugées fausses par le rapport d'enquête, ne servaient qu'à avoir une idée des coûts moyens supportés et avaient été utilisées uniquement pour négocier et obtenir un meilleur arrangement dans le cadre de la procédure de médiation, de sorte qu'elles sont totalement couvertes par la confidentialité de cette procédure.

30. Cet argument est rejeté pour la simple raison que – comme les enquêteurs l'ont considéré dans le rapport – les documents en question ne sont pas de nature indicative, mais montrent les coûts réels que le requérant voulait se faire rembourser, et ont été utilisés dans le cadre du processus administratif et non à des fins de médiation.

31. La demande du requérant visant à ce que le rapport d'enquête soit rayé du dossier est donc rejetée.

32. Dans ses conclusions finales, le requérant a également demandé que les actions du Groupe du contrôle hiérarchique et du conseil du défendeur soient déferées au Secrétaire général pour qu'ils doivent répondre du fait qu'ils ont communiqué des documents fournis par le requérant dans le cadre d'une autre procédure de contrôle hiérarchique.

33. Cette demande est dénuée de fondement. Le Groupe du contrôle hiérarchique fait partie de l'administration, qui doit être considérée comme un tout. Par conséquent, les documents exposés dans la procédure de contrôle hiérarchique ont été régulièrement obtenus par l'administration.

34. Le requérant réaffirme que son droit substantiel à une procédure régulière a été violé pour les motifs suivants :

a. En le mettant en congé administratif avec traitement, le décideur n'a pas respecté les exigences du paragraphe a) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel et du paragraphe 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1. Les raisons avancées pour justifier le placement du requérant en congé administratif avec traitement ne sont pas expliquées au regard d'un quelconque critère requis ;

b. Le BSCI a illégalement influencé le décideur et n'a pas agi en tant qu'entité indépendante sur le plan opérationnel ;

c. Le BSCI n'a pas mené l'enquête conformément à l'instruction administrative ST/AI/2017/1 ni à la procédure d'enquête qu'il était tenu de suivre ; par conséquent, il était intrinsèquement illégal de s'appuyer sur le rapport d'enquête vicié pour prendre la décision attaquée de mettre l'intéressé en congé administratif avec traitement.

35. Le défendeur soutient que la présence du requérant au lieu d'affectation, avant la clôture de l'instance disciplinaire, aurait porté préjudice aux intérêts et à la réputation

de l'Organisation et que la décision de le mettre en congé administratif avec traitement était régulière et guidée par l'idée que la conduite dont il était accusé risquait de porter préjudice à la réputation de l'Organisation ainsi que de se répéter.

36. La disposition 10.4 du Règlement du personnel est libellée est comme suit :

Congé administratif pendant la durée d'une enquête et d'une instance disciplinaire

a) Tout fonctionnaire peut être mis en congé administratif, sous réserve des conditions fixées par le Secrétaire général, à tout moment à compter de la dénonciation d'une faute présumée et en attendant la clôture d'une instance disciplinaire. Le congé administratif peut être maintenu jusqu'à la clôture de l'instance disciplinaire. b) Le fonctionnaire mis en congé administratif par application du paragraphe a) ci-dessus doit être informé par écrit des motifs du congé et de sa durée probable. c) Durant ce congé, le fonctionnaire perçoit son plein traitement sauf i) s'il existe des motifs raisonnables de croire que ce fonctionnaire a commis des actes d'exploitation sexuelle et des atteintes sexuelles, ou ii) si le Secrétaire général décide qu'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit mis en congé administratif avec traitement partiel ou sans traitement.

37. L'instruction administrative ST/AI/2017/1 énonce notamment ce qui suit :

Section 11

Congé administratif

11.1 Le fonctionnaire contre lequel ont été portées des allégations de conduite répréhensible peut en tout temps, sous le régime de la disposition 10.4 du Règlement du personnel, être mis en congé administratif avec ou sans traitement en attendant la conclusion de l'instance disciplinaire. Le congé administratif peut se poursuivre pendant toute la durée de celle-ci. La mise en congé administratif est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire. Le fonctionnaire mis en congé administratif doit être informé par écrit des motifs du congé et de sa durée probable.

[...]

Congé administratif avec traitement

11.3 Le fonctionnaire autorisé peut, en tout temps après le signalement d'allégations de conduite répréhensible, décider de placer le fonctionnaire concerné en congé administratif avec traitement s'il conclut à l'existence de l'une ou l'autre des situations suivantes :

a) Étant donné la nature de ses fonctions, le fonctionnaire n'est pas en mesure de continuer à les exercer efficacement ;

[...]

c) La présence de l'intéressé dans les locaux de l'Organisation ou au lieu d'affectation pourrait constituer un risque sur le plan financier ou en matière de sécurité pour l'Organisation ou son personnel, ou porter préjudice aux intérêts ou à la réputation de cette dernière ;

[...]

e) La conduite répréhensible risque de se poursuivre ou de se répéter.

38. En ce qui concerne la norme applicable au contrôle juridictionnel des décisions administratives, y compris d'une décision consistant à mettre un fonctionnaire en congé administratif avec traitement, il a été établi dans l'arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084) qu'il n'appartenait pas au Tribunal d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui, ni de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général. À ce titre, le Tribunal ne procède pas à un examen au fond, mais à un contrôle juridictionnel, expliquant qu'un contrôle juridictionnel porte davantage sur la manière dont le décideur est arrivé à la décision attaquée, que sur le fond de la décision.

39. Pour procéder au contrôle juridictionnel de la décision de mettre le requérant en congé administratif avec traitement, le Tribunal se pose la question de savoir si la décision était régulière et rationnelle, en tenant compte des critères énoncés dans le Règlement du personnel et les paragraphes 11.1 et 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1 ainsi que des informations dont l'administration dispose au moment de la décision. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre opinion à celle de l'administration, mais bien d'évaluer si la décision en question était irrationnelle ou arbitraire. Cette tâche implique toutefois d'évaluer les faits et n'est limitée que par le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.

40. Comme le Tribunal l'a souligné dans le jugement *Kavosh* (UNDT/2022/032), la mise en congé administratif sans traitement ne saurait être considérée comme une mesure disciplinaire violant la présomption d'innocence ou visant à inciter le fonctionnaire à démissionner, dès lors que le Règlement du personnel prévoit expressément qu'un congé administratif à plein traitement, avec traitement partiel ou sans traitement n'est pas une mesure disciplinaire, mais une mesure administrative.

41. Comme établi dans le jugement *Gharagozloo Pakkala* (UNDT/2021/076), les mesures administratives et les mesures disciplinaires diffèrent de par leur nature, leurs conditions, leur portée et leurs conséquences. Plus particulièrement, les mesures disciplinaires visent à sanctionner la violation par un fonctionnaire de son devoir inhérent à la relation de travail et présupposent une faute, spécifiquement prévue par le Règlement en tant que telle et sanctionnée. Quant aux mesures administratives, elles peuvent être prises lorsque la conduite d'un fonctionnaire n'atteint pas le niveau d'une faute, mais que la direction doit néanmoins réagir ; ces mesures sont de nature préventive et corrective et visent à mettre en garde le fonctionnaire concerné.

42. Dans l'arrêt *Gisage* (2019-UNAT-973), au paragraphe 37, le Tribunal d'appel des Nations Unies a souligné ce qui suit [traduction non officielle] :

Un congé administratif sans traitement peut être envisagé si la conduite en question peut représenter un danger pour l'Organisation, y compris, à notre avis, lorsque la réputation de l'Organisation peut être ternie par des fonctionnaires qui imposent un comportement à caractère servile à des communautés défavorisées placées sous la protection de l'Organisation.

43. Dans ce même jugement (par. 40), le Tribunal d'appel a également averti que toute décision de prolonger le congé administratif sans traitement doit être raisonnable et proportionnée, et qu'une telle décision est une mesure administrative drastique, qui devrait normalement être de courte durée. Pour se prononcer sur la régularité d'une prolongation, le Tribunal sera guidé par des principes tels que les circonstances de l'affaire, y compris les difficultés pratiques sur le lieu d'affectation, la nature des allégations, la complexité de l'enquête et la nécessité de respecter le droit à une procédure régulière.

44. Appliquant ces principes en l'espèce, le Tribunal estime que la décision contestée était régulière et rationnelle, ainsi que conforme à la disposition 10.4 du Règlement du personnel et aux paragraphes 11.1 et 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

45. La décision ne constituait pas une mesure disciplinaire. Elle a été prise en attendant la clôture de l'instance disciplinaire et n'a pas porté atteinte aux droits du requérant.

46. Plus d'une circonstance justifiait de mettre l'intéressé en congé administratif avec traitement, comme le défendeur le souligne [traduction non officielle] :

Premièrement, étant donné qu'il occupait les fonctions de spécialiste de la déontologie et de la discipline et était accusé de manquement grave à son devoir d'intégrité, le requérant n'était pas apte à continuer d'exercer efficacement ses fonctions. Son rôle spécifique consiste à évaluer les membres du personnel au regard de leur devoir de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, à utiliser des informations sensibles/confidentielles concernant d'autres membres du personnel et à occuper une position de confiance particulière au sein de l'Organisation. Il ne pouvait pas continuer à exercer efficacement ces fonctions au vu des allégations de manquement grave à son devoir d'intégrité. Par conséquent, il a été satisfait au critère prévu à l'alinéa a) du paragraphe 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

Deuxièmement, la présence du requérant à la Mission en tant que spécialiste de la déontologie et de la discipline alors qu'il était accusé de manquement grave à son devoir d'intégrité serait très embarrassante pour l'Organisation et constituerait un risque inacceptable pour sa réputation. Par conséquent, il a également été satisfait au critère prévu à l'alinéa c) du paragraphe 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

Enfin, la conduite répréhensible risquait de se répéter, voire de se poursuivre. Le lieu d'affectation du requérant est classé dans la catégorie E, laquelle ouvre droit à un congé de détente toutes les six semaines. S'il n'est pas mis en congé administratif avec traitement, il aurait l'occasion d'adopter une conduite similaire puisqu'il voyagerait régulièrement à l'étranger dans le cadre d'un congé de détente ; en outre il pourrait avoir l'occasion d'adopter une conduite similaire s'agissant d'autres avantages et prestations, étant donné que de nombreux avantages et prestations des Nations Unies peuvent être certifiés par le fonctionnaire lui-même. Par conséquent, il a également été satisfait au critère prévu à l'alinéa e) du paragraphe 11.3 de l'instruction administrative ST/AI/2017/1.

47. Il y a également lieu de noter que le mémorandum (annexe 1 du requérant) indique que la conduite répréhensible risque de porter préjudice à la réputation de l'Organisation, de se répéter, voire de se poursuivre, et que, bien qu'il renvoie uniquement expressément à l'alinéa e) du paragraphe 11.3, il fait implicitement référence à l'alinéa c) du paragraphe 11.3 pour ce qui est de l'atteinte à la réputation, comme il ressort de la partie suivante du mémorandum à laquelle ce préjudice à la réputation se réfère.

48. L'instance disciplinaire est toujours en cours. Jusqu'à sa clôture, les raisons sous-tendant le congé administratif avec traitement du requérant, telles qu'énoncées dans la réponse du défendeur, demeurent.

49. Le requérant a été informé de la durée de son congé administratif avec traitement, laquelle était raisonnable, au vu de la durée de l'enquête et de l'instance disciplinaire.

50. La décision administrative litigieuse a été prise sur la base des informations fournies par le BSCI et elle est rationnelle ; si elle est avérée, la conduite reprochée au requérant constituerait une violation du paragraphe b) de l'article 1.2 et de l'article 1.7 du Statut du personnel, ainsi que des sections V et VI de la circulaire ST/IC/2016/25 (Dispositif de lutte contre la fraude et la corruption du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies), et serait constitutive de faute grave. Le requérant pourrait être licencié ou devoir quitter ses fonctions au sein des Nations Unies pour avoir manqué au devoir de confiance qui lui incombait, en particulier compte tenu de ses fonctions de spécialiste de la déontologie et de la discipline.

51. Le BSCI n'a pas illégalement influencé le décideur. Il a informé ce dernier en bonne et due forme, en des termes appropriés, et a laissé au Bureau des ressources humaines le soin de procéder à une évaluation. Le BSCI s'est contenté de recommander qu'une mesure appropriée soit prise sur la base du rapport ; il n'a pas tiré de conclusions ni fait office de conseiller administratif.

52. Le requérant se plaint d'avoir été interrogé par un seul enquêteur au lieu de deux. Il affirme que le fait qu'un seul enquêteur a mené l'entretien constitue une violation du paragraphe 14 de la procédure d'enquête du BSCI relative aux enquêtes sur des personnes (qui énonce que tous les entretiens enregistrés sur support audio doivent être menés par deux enquêteurs et que, lorsqu'un seul enquêteur est disponible, une autorisation à cet effet doit être demandée à l'avance au chef de section concerné).

53. Le Tribunal estime que la procédure d'enquête n'est entachée d'aucun vice. En effet, la règle exigeant la présence de deux enquêteurs s'applique aux entretiens enregistrés sur support audio et non aux entretiens enregistrés sur support vidéo. Ainsi, en effectuant un enregistrement vidéo de l'entretien, le BSCI a veillé à ce que chacun

rende compte de son rôle dans la procédure, en toute transparence, de sorte que la présence de deux enquêteurs n'était pas nécessaire.

54. Enfin, le Tribunal relève que le requérant n'a pas contesté les accusations sur le fond.

Dispositif

55. Au vu de ce qui précède, la requête est rejetée.

(Signé)

Francesco Buffa, juge

Ainsi jugé le 7 octobre 2022

Enregistré au Greffe le 7 octobre 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi