



Cas n° : UNDT/NBI/2009/040  
Jugement n° : UNDT/2010/024  
Date : 8 février 2010

## **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 dollars<sup>1</sup>, 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'élargi

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.

12.

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 les

*« 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*

*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

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

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 Mémorandum d'accord et du mandat du

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

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. 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.

En l'espèce, le Juge Nkemdilim a dit

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 commise<sup>7</sup>. Une fois que la faute a été établie *prima facie*, le fonctionnaire doit apporter des éléments de preuve suffisants pour justifier le comportement en question<sup>8</sup>. 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 dé

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

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.

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

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