
Cas n° : UNDT/NY/2009/117

Jugement n° : UNDT/2010/094

Date : 14 mai 2010

Introduction

1. Au moment de la retraite du requérant des Nations Unies en 2008, certaines sommes d'argent ont été déduites de ses droits en raison d'une instance disciplinaire en cours liée à des allégations faisant état d'irrégularités de gestion qui se sont traduites par une perte financière. Après un échange de courriers, tous les droits du requérant ont finalement été payés. La présente affaire porte sur le versement retardé de la somme de 13 829 dollars des États-Unis. Selon le requérant, ce retard n'est pas légal car les accusations étaient sans fondement. Il soutient aussi que l'enquête (menée par l'Équipe spéciale d'investigation du Bureau des services de contrôle interne) à l'origine des accusations avait été menée de manière incomplète et qu'il ne s'était pas acquitté de la tâche qui lui incombait de faire toute la transparence sur les questions à l'étude, notamment les documents constituant la base des allégations formulées par les enquêteurs et, enfin, les allégations contenues dans les accusations à son encontre. De manière inexplicable, la procédure disciplinaire n'a pas été portée à son terme. En effet, en pratique, il semble que l'affaire n'a pas évolué depuis le moment où les accusations ont été portées à son encontre. Il semble que la décision a été prise de ne plus retarder davantage le paiement des droits du requérant et lesdites sommes ont ainsi été versées.

2. Le Tribunal a ordonné que la procédure ayant pour objet le non-paiement des droits du requérant soit diligentée simultanément avec celle engagée par ce dernier en rapport avec sa candidature au poste de Sous-Secrétaire général (SSG) du Département des affaires économiques et so

3.

5. Le 12 juin 2008, le requérant a écrit au Sous-Secrétaire général du Département des affaires économiques et sociales (SSG) afin de dénoncer notamment le fait que les garanties d'une procédure régulière n'avaient pas été respectées dans son cas. Par ailleurs, il a produit une liste concise des irrégularités, des pressions indues et des injustices qui entachaient l'enquête de l'Équipe spéciale d'investigation du BSCI et il a indiqué que l'ouverture de cette enquête avait été divulguée dans les médias. Il a rappelé que sa capacité à répondre auxdites allégations était altérée par son impossibilité à consulter le rapport de l'Équipe spéciale d'investigation du BSCI et l'intégralité des conversations avec les témoins, dont une partie, semble-t-il, était reprise dans le rapport. Le requérant entend également voir son contrat prolongé au-delà de la date du 31 juillet 2008 afin de lui permettre de répondre à l'enquête. Le 15 juillet 2008, le SSG a rejeté cette demande, tout en précisant au requérant ce qui suit : « vos droits de recours contre les décisions de la justice et de l'administration prises après votre retraite sur la base du rapport de l'enquête seront maintenus ».

6. L notamme

7. Le 22 juillet 2008, le SSG a écrit à la Sous-Secrétaire générale du BSCI en réitérant la nécessité de produire le rapport, ainsi que d'autres documents, afin de pouvoir formuler une réponse complète aux recommandations de l'enquête et présenter certaines informations relevant du département qui avaient été demandées.

8. Le 30 juillet 2008, le requérant était « accusé » d'une soi-disant faute, décrite pour l'essentiel comme une lacune en matière de contrôle administratif. Aucune allégation de gain personnel n'a été avancée et les accusations ne sont pas formulées en des termes suggérant que le requérant avait commis une faute grave de nature à l'assimiler à une inconduite. En fait, le 1^{er} août 2008, le Washington Times a indiqué au sujet d'un « fonctionnaire de haut rang de l'ONU », que le Secrétaire général avait le sentiment « qu'il n'existait pas de preuve de fraude mais bien des éléments crédibles attestant d'une mauvaise gestion ». Le requérant a été notifié de son droit de répondre aux accusations. Bien qu'il était, bien sûr, de notoriété publique que le requérant dût partir en retraite le 31 juillet 2008, aucune mention n'a été faite alors ou par la suite quant à une décision quelconque de ne pas lui verser l'intégralité de ses droits à pension et ce, alors que cette éventualité était incluse dans les recommandations du rapport.

9. Les « enquêtes préliminaires » (qui dans la présente affaire, sont menées par le BSCI) doivent être, en vertu de l'instruction administrative ST/AI/371 (Mesures et procédures disciplinaires révisées), examinées par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines afin de es

ajoutés par l'auteur]. En dépit de la réponse aux accusations adressée rapidement par le requérant, la procédure définie dans la section 9 du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines n'a toujours pas été mise en place en dépit du long laps de temps qui s'est écoulé. Le caractère obligatoire de cette procédure est démontré par la phrase mise ci-dessus en exergue. À mon sens, il est clair que cette procédure doit être lancée dans un délai raisonnable.

10. Comme je l'ai expliqué dans le jugement UNDT/2010/069 [*Requérant*], la capacité du Secrétaire général à poursuivre la procédure disciplinaire après la cessation de service d'un fonctionnaire est limitée, même si la procédure peut être poursuivie pour des fins spécifiques (notamment en vue de l'obtention d'un dédommagement). Toutefois, dans la présente affaire, lorsque l'Administration a décidé de payer au requérant les droits qui lui revenaient, cet objectif est devenu caduc et, à mon sens, le Secrétaire général n'a pas de droit contractuel de continuer à soumettre le requérant à une procédure disciplinaire, puisqu'elle ne pourrait être

être considérée comme d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas possible de saisir la justice d'un pays contre l'Organisation des Nations Unies.

11. Dans la présente affaire, toutefois, l'engagement du SSG selon lequel le départ en retraite du requérant ne porterait pas préjudice à ses droits de recourir au système de justice interne pour ce qui concerne toute décision administrative prise au terme de l'enquête (acceptée de manière implicite par le requérant) a pour effet de modifier le contrat du requérant afin de lui permettre, s'il le souhaite, d'engager des poursuites auprès du système de justice interne concernant toute décision de ce type. À ce jour, toutefois, l'Administration n'a jamais été en mesure d'adopter une décision, ou du moins aucune décision n'a été communiquée au requérant, sur la base de l'enquête. Toute décision de reporter la prise de décision ou de ne pas arrêter de décision constitue, bien sûr, une décision et on ne peut douter du fait que le requérant est en droit, s'il le

documents en question ne concernent pas cette deuxième affaire, un jugement par défaut ne peut être rendu ici en faveur du requérant et il convient d'examiner sa

question ne met pas un terme à l'affaire. Même lorsque les parties règlent leur différend, le Tribunal doit autoriser le retrait de toute demande (en supposant que ledit retrait constitue une condition de l'accord). Toutefois, dans les cas comme la présente affaire où le requérant n'entend pas retirer sa demande, il est alors en droit de demander au Tribunal de se prononcer sur la décision contestée. Il n'appartient pas au défendeur d'empêcher le Tribunal d'exercer les compétences dont il est investi. En outre, il se pourrait fort bien qu'une question d'indemnisation soit en suspens ou qu'une nouvelle ordonnance complémentaire soit délivrée. Un requérant ne peut être empêché de solliciter l'octroi d'une indemnité si, pour une raison quelconque, l'Administration a décidé de modifier la décision contestée conformément à la demande que le fonctionnaire a déposée devant le Tribunal. Par conséquent, l'argument du défendeur selon lequel la demande du requérant est désormais sans objet doit être rejeté sans autre formalité.

Faute et refus de règlement

17. Le 1^{er} juillet 2009, l'instruction administrative ST/AI/371 a été remplacée par la circulaire ST/SGB/2009/7 (Règlement du personnel) qui, prévoit au chapitre X un nouveau cadre en matière de faute professionnelle. Dans l'affaire *Abboud* UNDT/2010/001, j'ai expliqué en détail les raisons pour lesquelles les différences apportées avaient bel et bien annulé les anciennes procédures. Dans la présente

semble que le wagon de l'Administration se soit malheureusement décroché, et que

implique un certain niveau de turpitude morale. Dès lors, la faute grave ou l'imprudence entre dans ce cas de figure contrairement à une simple erreur de jugement. Cette distinction est prévue dans l'instruction administrative ST/AI/2004/3 qui s'applique spécifiquement dans les cas de recouvrement des pertes dues à une faute d'un fonctionnaire ou au non-respect des instruments juridiques et exclut « les hypothèses où le préjudice financier résulte d'une erreur non intentionnelle, d'une inadvertance ou d'une faute simple, ou de l'incapacité de prévoir les conséquences négatives de tel ou tel choix (...) » (section 13.2(a)). Pour être réparable, la faute doit être qualifiée de « grave », au sens de la section 2 « une faute très grave caractérisée par le défaut manifeste et délibéré ou irréfléchi d'agir en personne normalement prudente et avisée en appliquant les règles et règlements de l'Organisation ou en s'abstenant d'en faire application ». Il est clair que ce type de comportement peut constituer une faute grave, au sens de la section 1.4. Le Chapitre X du nouveau règlement simplifie ce point en disposant que, si le fonctionnaire est coupable de faute, un remboursement peut être sollicité si ces actes ont été commis « de propos délibéré, par imprudence ou lourde négligence ».

20. En vertu de l'ancien règlement, il semble que bien que la conduite concernée s'apparente très probablement à une faute, il n'est pas essentiel de s'en assurer. Par ailleurs, en vertu du nouveau règlement, le comportement doit s'apparenter à la fois à une *faute* et une *négligence* de la gravité requise. On peut se demander si le niveau de la faute précédemment requis n'était pas sensiblement plus élevé que celui exigé actuellement, vu l'expression « défaut manifeste » (qu'il soit délibéré ou irréfléchi) dans la disposition concernée. En conclusion, comme le requérant a obtenu l'intégralité de la somme qui lui est due, cette question n'est pas directement pertinente.

21. Aux fins du non-versement des sommes dues à la cessation de service, la seule mesure juridique prescrite par la section 3.5 de l'instruction administrative ST/AI/2010/3 est que le fonctionnaire doit être « objet de l'enquête ». L'enquête en question est une enquête préliminaire menée en vertu de la section 3.1, à l'instigation

du responsable de département ou de bureau pertinent afin d'établir s'il y a eu une faute grave, entraînant une perte. Cette enquête avait pour objectif de vérifier s'il existe une « raison de croire » que le fonctionnaire a commis une faute grave, entraînant une perte. Comme je l'ai expliqué dans l'affaire *Abboud*, il s'agit d'un test peu exigeant, qui est réputé concluant notamment même s'il existe des preuves d'innocence, à moins, bien sûr, qu'elles ne revêtent un caractère à ce point pertinent et fiable qu'il serait déraisonnable de nourrir les soupçons en question. Le recours à ce test est examiné plus en détail ci-après.

Considérations

22. En principe, le simple fait qu'il soit refusé de verser une somme due constitue une violation du contrat de travail à moins que cette décision ne soit conforme à une disposition dudit contrat. En l'espèce, cette disposition concerne l'existence de circonstances impliquant les droits relevant de l'instruction administrative ST/AI/2010/3. Le versement d'une somme d'argent peut être reporté en attendant le terme de la procédure ou vraisemblablement son classement par décision du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines en vertu de la section 4.4(a). On peut en déduire que c'est ce qui s'est passé en l'espèce.

23. Comme je l'ai déjà expliqué, la condition préalable pour bloquer le versement d'une somme d'argent n'est pas la culpabilité du fonctionnaire (faute grave) mais le fait qu'il existe « une raison de penser » qu'il est coupable et cette somme peut être conservée même s'il est prouvé que les allégations ne sont pas étayées, en vertu des termes très clairs de la section 4.1. Comme l'affaire est soit classée ou bien la procédure est toujours en cours (jusqu'au 30 juin 2009 devant un comité paritaire de discipline), il convient de supposer que le montant retenu a été payé au terme d'une décision selon laquelle les allégations de faute grave n'étaient pas fondées. Aucune autre voie n'est prévue aux fins d'un remboursement et l'Organisation ne peut en aucun cas se fonder sur ses modalités illégales ni déclarer qu'elle a versé l'argent selon une autre procédure. Comme elle a entamé la procédure prévue dans

l'instruction administrative ST/AI/2010/3, elle ne peut pas emprunter un chemin de traverse et doit suivre la voie initiale jusqu'au bout, à savoir confirmer l'allégation de faute grave ou la retirer. Mais elle ne peut pas, comme c'est le cas, mettre simplement un terme à la procédure de façon unilatérale, sans que l'affaire ne soit classée dans son intégralité, ce qui implique nécessairement l'arrêt d'une décision selon laquelle les allégations ne sont pas fondées.

24. Comme je l'ai aussi expliqué ci-dessus, le requérant affirme bien sûr qu'aucune faute ne peut lui être imputée mais il doit avancer d'autres arguments s'il convient d'établir que le non-versement des droits qu'il réclame est illégal. Il doit démontrer qu'il n'existait aucune *raison de croire* qu'il était coupable de faute grave. En fonction de la chronologie des événements, - et dans ce cas la décision de non-versement desdits droits a été prise alors que le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines avait clairement retenu, en vertu des sections 4.1 et 4.2, que les allégations de faute grave *semblaient* être fondées – le requérant doit aussi démontrer qu'il était manifestement déraisonnable de conclure à une apparence de culpabilité. Comme on peut faire état d'une apparence de culpabilité même si une personne est parfaitement innocente, la preuve de l'innocence n'établit pas logiquement à ce stade qu'il est déraisonnable de penser qu'il existait une apparence de culpabilité, et encore moins le moindre critère d'avoir « 09467c ne peute7casections 4..50mblai2d

été décidé qu'elles devaient être examinées), *ex hypothesi*, par conséquent, au terme de l'enquête et après qu'il a été conclu qu'elles semblent fondées, suggère qu'il n'existe pas de *droit* de réponse au contenu de l'enquête à un stade antérieur. Cela suffit peut-être pour affirmer que si, dans une affaire donnée, il était déraisonnable pour le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines de décider de poursuivre la procédure sans obtenir des informations du fonctionnaire, ce droit serait alors reconnu. Cela dépend de la nature des faits présumés, ainsi que du caractère adéquat et de la nature du rapport. D'autre part, le sens commun veut qu'il soit judicieux d'octroyer au fonctionnaire la possibilité de formuler une réponse avant de décider de poursuivre la procédure et, hormis la question de la confidentialité, il est difficile de trouver une bonne raison au refus de produire l'intégralité des pièces pertinentes. Les principes de base d'une démarche administrative adéquate voudraient que le défendeur agisse avec la transparence la plus totale (qualifiée par les exigences spécifiques de toute cause donnée), en fournissant au fonctionnaire toutes les pièces ayant trait aux arguments formulés à son encontre avant d'aller de l'avant mais, à la lumière de la procédure que j'ai décrite, je ne pense pas (en vertu des dispositions de l'instruction administrative ST/AI/371) que l'exigence de bonne foi donne lieu à une obligation juridique d'agir de la sorte avant que cette décision ne soit prise.

30. En l'espèce, le requérant a eu la possibilité de répondre aux conclusions provisoires mais il n'a pas pu consulter l'ensemble des informations qui lui auraient permis de formuler cette réponse, pour des raisons qui, comme je l'ai déjà affirmé, sont manifestement déraisonnables. Après avoir pris l'initiative de solliciter une réponse, l'Administration n'était pas habilitée à refuser arbitrairement de produire l'ensemble des pièces dont la réponse devrait nécessairement se nourrir, à savoir les éléments sur lesquels se fondent lesdites conclusions provisoires. Par conséquent, je conclus que le refus des enquêteurs et d'autres fonctionnaires de l'Administration de fournir au requérant l'intégralité des entretiens des témoins concernés constitue une violation des principes d'équité procédurale pour le requérant.

31. Néanmoins, en fin de compte, je ne suis pas convaincu que la divulgation de ces pièces aurait modifié la position du requérant. Il a été informé qu'une fois inculpé, il pourrait consulter les pièces qu'il souhaitait. Il a été inculpé. Je ne sais si, en fait, il a demandé alors de les consulter mais les éléments dont je dispose, qui m'ont été fournis par le requérant lui-même, démontrent clairement qu'il avait été informé qu'il pouvait les consulter s'il le souhaitait. Il n'a produit aucun élément suggérant que des parties des conversations des témoins sur lesquelles se sont appuyés les enquêteurs avaient été déformées ou extraites de leur contexte. Il n'a pas démontré non plus qu'elles revêtaient un quelconque caractère injuste, encore moins le fait que s'il avait pu consulter l'ensemble des documents, il aurait alors pu jeter le discrédit sur la pertinence du rapport permettant de formuler une croyance raisonnable ou fournir un cadre suffisant afin de déterminer s'il existait l'apparence d'une preuve de l'existence de sa faute à l'origine de la perte en question.

32. Il en découle que la prépondérance de la preuve établit que le non-versement des droits du requérant était légal, en ce sens que le rapport contenait des informations de nature à justifier objectivement la conclusion selon laquelle il existait une *raison de croire* qu'il avait commis une faute grave, de nature à générer une perte financière, et ce, même si au terme d'un examen exhaustif des faits pertinents, il était reconnu parfaitement innocent. De plus, je ne peux pas conclure que les allégations ne *semblent* pas être fondées au point de justifier la nécessité d'informer le requérant de son droit de réponse même si une nouvelle fois en formulant cette réponse, un examen plus approfondi aurait pu justifier le classement de l'affaire, comme il semble que cela a été le cas ici.

33. Étant donné que la décision de refuser l'accès au requérant à l'ensemble des pièces sur lesquelles se fondent les allégations provisoires qu'il était invité à commenter revêt un caractère illégal et que ce droit est précieux et important, il convient de se poser la question de savoir si une indemnisation doit être fixée au titre de cette violation bien qu'en définitive il n'ait pas été démontré qu'elle était à l'origine

d'un véritable préjudice. J'estime opportun d'octroyer une indemnisation d'un montant de 500 dollars des États-Unis.

34. Il convient d'observer que je n'ai pas traité la question de l'inconvenance, du caractère adéquat ou de la compétence de l'enquête ni de la procédure disciplinaire dans le présent jugement. Si le requérant souhaite contester l'apparente volonté de retarder le moment de prendre une décision concernant le caractère de la procédure ou toute autre décision administrative ultérieure en rapport avec ces questions, il doit alors introduire une demande distincte.

Conclusion

Le défendeur doit verser au requérant la somme de 500 dollars des États-Unis à titre d'indemnisation dans un délai de 46 jours suivant la date d'aujourd'hui. Sinon, la demande est rejetée dans sa totalité.

(Signé)

Juge Adams

Ainsi jugé le 14 mai 2010

Enregistré au greffe le 14 mai 2010

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffier, New York