

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
30 janvier 2004  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1161

Affaire n° 1204 : DONGOL

Contre : Le Secrétaire général  
de l'Organisation  
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Kevin Haugh, Vice-Président, assurant la présidence, M. Omer Yousif Bireedo et M<sup>me</sup> Jacqueline R. Scott;

Attendu qu'à la demande de Shyam Bahadur Dongol, fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour la population (ci-après dénommé le « FNUAP »), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé le délai pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal jusqu'au 31 mai 2001 puis jusqu'au 30 septembre 2001;

Attendu que le 29 juin 2001, le requérant a introduit une requête dans laquelle il demandait notamment au Tribunal :

« 5. ...

3) D'ordonner au défendeur de verser au requérant des dommages-intérêts représentant un an de traitement net de base pour la violation de son droit à une procédure régulière;

4) D'ordonner que le requérant soit réintégré à la classe G-7, échelon XI et que lui soit versée rétroactivement la différence entre le traitement correspondant à la classe G-6 et le traitement correspondant à la classe G-7 calculé sur l'ensemble de la période pendant laquelle il a été rétrogradé;

5) D'octroyer au requérant une indemnisation supplémentaire, dont le Tribunal administratif fixera le montant, pour l'atteinte portée à la réputation du requérant;

6) De juger que l'acceptation par le [Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)] de la recommandation du [Comité de discipline ad hoc] réduirait le montant de la pension à laquelle a droit le requérant;



7) D'ordonner que pour réparer cette injustice, l'Administration rétablisse à la classe GS-7 la cotisation du requérant à la Caisse des pensions et verse à la [Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies] la différence entre la cotisation mensuelle correspondant à la classe G-6 et celle correspondant à la classe G-7 du requérant et l'Administration pour toute la période pendant laquelle le requérant a été rétrogradé ».

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai pour le dépôt de la réponse du défendeur jusqu'au 31 octobre 2001 puis, par décisions successives, jusqu'au 30 novembre 2002;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 22 novembre 2002;

Attendu que le 25 juillet 2003, le Tribunal a décidé de renvoyer l'examen de l'affaire à sa session d'automne;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service du FNUAP au titre d'un engagement pour une durée déterminée de trois mois à la classe GS-4 comme assistant de bureau, au bureau de pays du Népal à Katmandou, le 7 mai 1975. Après plusieurs renouvellements et promotions, l'engagement du requérant a été converti en un engagement permanent. Au moment des événements qui sont à l'origine de la présente requête, le requérant était assistant principal (administration et finances), à la classe G-7, au bureau de pays du Népal.

Le 8 octobre 1999, le requérant et quatre autres membres du Comité des marchés ont écrit au Chef du Bureau du contrôle et de l'évaluation au siège du FNUAP pour l'informer d'irrégularités et de violations des règles et procédures en matière de passation des marchés au bureau de pays. Accusant le représentant du FNUAP, ils affirmaient qu'ils avaient été contraints d'accepter ces irrégularités et ils demandaient une enquête.

En réponse à cette demande, le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD a constitué une équipe spéciale le 10 novembre 1999 « pour effectuer un travail d'audit et d'analyse sur les activités de passation de marchés, notamment des marchés de travaux de construction et autres activités en la matière » menées par le bureau du FNUAP au Népal.

Le rapport du Bureau de l'audit et des études de performance concluait qu'il était établi que la conduite du requérant ne donnait pas satisfaction et recommandait une action disciplinaire. Le rapport relevait que le requérant avait signé des procès-verbaux de réunions du Comité des marchés qui n'avaient pas eu lieu et n'avait pas exercé son pouvoir de contrôle et de supervision sur ses subordonnés, ce qui avait entraîné des « irrégularités majeures en matière financière et de passation des marchés ». Copie du rapport a été remis au requérant le 18 février 2000 et il lui a été demandé de fournir ses observations le 6 mars au plus tard. Le requérant a répondu le 28 février, indiquant qu'il n'avait signé les procès-verbaux que sous la pression du représentant. S'agissant de ses fonctions de supervision, il faisait valoir que le représentant l'avait empêché de superviser effectivement ses collègues.

Le 28 juin 2000, le représentant du FNUAP par intérim a informé le requérant qu'il était suspendu avec traitement, avec effet immédiat. Il l'informait en outre que des conversations enregistrées qu'il avait eues avec d'autres fonctionnaires de son bureau ainsi qu'une déclaration selon laquelle il avait perçu des pots-de-vin étaient considérées comme établissant *prima facie* qu'il avait commis une faute grave, et corroborait sa participation à un système de corruption ainsi qu'à d'autres violations des normes de conduite les plus élémentaires et des règles et procédures financières. Le requérant était informé que ces accusations s'ajoutaient à celles déjà formulées à son encontre mais qu'aucune décision ne serait prise sur les unes ou les autres tant qu'il n'aurait pas fourni des explications complètes. Il lui était demandé de répondre au plus tard le 18 juillet. Le 14 juillet, le requérant a répondu en déclarant que les accusations étaient sans fondement et qu'en ce qui concerne la conversation enregistrée, la lettre du 28 juin visait des discussions auxquelles il n'avait pas participé. Il niait aussi avoir perçu une quelconque commission d'une société durant toute sa carrière au FNUAP.

Le responsable du PNUD lui a répondu le 15 août 2000, déclarant notamment ce qui suit :

« Après avoir examiné attentivement vos explications concernant l'allégation formulée le 28 juin 2000 selon laquelle vous avez activement participé à un système de corruption, et en l'absence de corroboration de l'accusation portée contre vous par le [représentant assistant], il a été décidé de vous accorder le bénéfice du doute et de retirer ces accusations de corruption.

Quant aux autres accusations du 18 février 2000, après avoir examiné de manière approfondie vos explications et tous les éléments de preuve figurant au dossier, nous ne pouvons accepter les raisons que vous donnez pour expliquer votre signature sur des procès-verbaux de réunions du Comité des marchés qui n'ont pas eu lieu, le fait que vous n'avez pas veillé au respect des règles de passation des marchés et vos manquements en matière de supervision de vos collègues associés aux activités de passation des marchés. Étant donné votre qualité de haut fonctionnaire du FNUAP au Népal, l'insuffisance de votre comportement professionnel à l'occasion de ces activités de passation des marchés revêt le caractère d'une négligence grave et constitue un manquement aux obligations de bonne foi que vous avait conférées le FNUAP dans la gestion de ses avoirs et de ses biens. Nous avons aussi noté que les pertes subies par le FNUAP dans l'administration des marchés de construction, qui dans la plupart des cas ont été attribués bien au-dessus des prix du marché, auraient été évitées si vous aviez exercé le contrôle et la supervision voulus sur votre personnel. Les pièces du dossier indiquent également que vous avez signé des documents relatifs à des soumissions irrégulières reçues de sociétés du bâtiment.

Étant donné cette conduite insatisfaisante et après avoir consulté le Directeur exécutif du FNUAP, il a été décidé que votre maintien au service de l'Organisation ne serait pas dans l'intérêt de celle-ci. C'est pourquoi, en application de la disposition 110.3 a) vii) du Règlement du personnel, il est mis fin à vos services sans préavis ni indemnité en tenant lieu nonobstant la disposition 109.3 avec effet à compter de la date à laquelle vous recevrez la présente lettre ».

Le 27 août 2000, des articles ont été publiés dans la presse locale de Katmandou, attribués à une source du FNUAP, qui mentionnaient qu'une enquête avait mis à jour des irrégularités et des malversations dans les achats et l'attribution de marchés au bureau du PNUD au Népal qui avaient entraîné le licenciement du représentant local et de cinq de ses subordonnés.

Le 11 septembre 2000, un avis de vacance de poste a été publié concernant le poste du requérant.

Le 16 novembre 2000, le requérant a demandé que son cas soit porté devant le Comité de discipline ad hoc, faisant valoir que sa cessation de service était une mesure disciplinaire qui ne pouvait juridiquement être prise sans que l'affaire ait été au préalable soumise à un comité de discipline. Le Comité de discipline ad hoc a rendu son rapport le 23 novembre 2000. Il jugeait le requérant coupable d'« avoir signé des procès-verbaux et des notes pour le dossier de réunions du Comité des marchés et d'événements qui n'avaient pas eu lieu ». Toutes les autres accusations étaient rejetées. Le Comité de discipline concluait que le requérant n'était « pas coupable de faute, mais que sa conduite n'était pas satisfaisante » et recommandait en conséquence que la décision de mettre fin à ses services soit rapportée et qu'il soit rétrogradé de la classe GS-7 à la classe GS-6 pendant deux ans.

Le 21 décembre 2000, l'Administrateur du PNUD a transmis un exemplaire du rapport au requérant et l'a informé qu'il avait décidé d'accepter la recommandation unanime du Comité de discipline ad hoc et de réintégrer le requérant à compter du 15 août 2000, date à laquelle il serait rétrogradé d'une classe pour une période de deux ans.

Le 29 juin 2001, le requérant a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux moyens du requérant sont les suivants :

1. Le défendeur a commis une erreur en ne portant pas son cas devant un comité de discipline avant de prendre des sanctions disciplinaires.
2. L'accusation sur laquelle le requérant a finalement été condamné a trait à son comportement professionnel et ne saurait valablement fonder une mesure disciplinaire.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La décision de rétrograder le requérant parce qu'il n'a pas fait montre des qualités d'intégrité requises a constitué un exercice valide du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.
2. Le requérant a bénéficié d'une procédure régulière. La décision contestée n'était en aucune manière viciée par une irrégularité de fond ou de procédure.
3. Cette décision n'était pas entachée de parti pris, n'était pas irrégulièrement motivée ni influencée par d'autres facteurs extérieurs.
4. La sanction imposée n'était pas disproportionnée par rapport à l'infraction.

Le Tribunal, ayant délibéré du 25 juillet 2003 à Genève et du 22 octobre au 21 novembre 2003 à New York, rend le jugement suivant :

I. Le requérant prie le Tribunal d'annuler la recommandation du Comité de discipline ad hoc, acceptée par le défendeur, de le rétrograder de la classe G-7 à la classe G-6. Affirmant qu'il a été traité de manière arbitraire et discriminatoire et que les droits de la défense n'ont pas été respectés, il demande une indemnité d'un an de traitement net de base ainsi qu'une somme supplémentaire pour l'atteinte faite à sa réputation. Il affirme que comme l'accusation portée contre lui est que sa conduite ne donne pas satisfaction, il ne peut faire l'objet d'une mesure disciplinaire pour faute.

II. Le Bureau de l'audit et des études de performance a déclaré dans son rapport que les actes commis par le requérant constituaient une conduite ne donnant pas satisfaction et a recommandé qu'une action disciplinaire soit engagée contre lui. Bien qu'aucune faute sur l'accusation de corruption n'ait été retenue à son encontre, cette accusation ayant été retirée, il a néanmoins été mis fin au service du requérant en application de la disposition 109.3 vii) du Règlement du personnel au motif que sa conduite ne donnait pas satisfaction. Ultérieurement, le Comité de discipline a écarté les chefs d'accusation A, B et C à savoir, respectivement, a) que le requérant n'avait pas veillé au respect des règles et procédures de passation des marchés, b) qu'il avait permis l'attribution de marchés irréguliers, et c) qu'il n'avait pas exercé la supervision et le contrôle voulus sur ses subordonnés. Le Comité de discipline a bien jugé le requérant coupable d'avoir signé des procès-verbaux et des notes pour le dossier de réunions du Comité des marchés qui apparemment n'ont pas eu lieu. Le Comité de discipline a confirmé que sa conduite n'était pas satisfaisante mais il a recommandé que la décision de renvoyer le requérant soit rapportée et qu'il soit seulement rétrogradé de la classe G-7 à la classe G-6 pendant deux ans. L'Administrateur du PNUD a accepté cette recommandation du Comité de discipline.

III. Pour demander au Tribunal d'annuler sa rétrogradation, le requérant fait valoir que la recommandation du Comité de discipline de le rétrograder était juridiquement fautive, parce que les dispositions concernant la conduite insatisfaisante n'autorisent pas une telle sanction. Selon lui, les faits dont il a été jugé coupable concernaient son comportement professionnel, et la question aurait donc dû être réglée dans le cadre des rapports d'appréciation de son comportement professionnel. Le requérant appelle l'attention sur la circulaire UNDP/ADM/98/6, qui dispose qu'« il importe que les problèmes de comportement professionnel soient traités dans le cadre des rapports d'appréciation du comportement professionnel, sauf s'il semble que l'existence d'une faute indique clairement que l'on est en présence d'un problème disciplinaire qui relève de la circulaire ADM/97/17 ».

Le requérant fait également valoir que l'Administration, lorsque les accusations de corruption ont été retirées, a ramené l'accusation de faute grave à une accusation de conduite ne donnant pas satisfaction. Dans ces conditions, le paragraphe 3.2 de la circulaire UNDP/ADM/97/17, intitulé « Exonération d'une faute », exige qu'une lettre d'avertissement ou de réprimande soit insérée dans le rapport annuel du requérant. Au lieu de cela, il a été mis fin aux services du requérant en application de la disposition 110.3 a) vii) du Règlement du personnel, une mesure disciplinaire. La circulaire UNDP/ADM/98/6 indique clairement que les

problèmes de comportement professionnel ne doivent pas être soumis aux comités de discipline :

« Il convient de noter que de nombreuses affaires qui ont été signalées à la Section juridique comme des affaires disciplinaires ou des affaires de responsabilité se sont en fait, une fois la procédure régulière appliquée et les investigations et audiences dûment achevées, révélées être des affaires concernant le comportement professionnel des fonctionnaires en cause et non leur conduite. Il importe que les problèmes de comportement professionnel soient traités dans le cadre des rapports d'appréciation du comportement professionnel, sauf s'il semble que l'existence d'une faute indique clairement que l'on est en présence d'un problème disciplinaire qui relève de la circulaire ADM/97/17. »

Le requérant déclare en outre que sa cessation de service n'était pas conforme à la disposition 110.4 a), qui dispose :

« Aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires tant que l'affaire n'a pas été soumise à un comité paritaire de discipline, qui donne un avis sur les mesures qu'il convient éventuellement de prendre; toutefois, cet avis n'est pas nécessaire :

- i) Si le fonctionnaire intéressé et le Secrétaire général conviennent de ne pas soumettre l'affaire au comité paritaire de discipline;
- ii) Dans le cas d'un renvoi sans préavis prononcé par le Secrétaire général lorsque la gravité de la faute justifie la cessation de service immédiate. »

Eu égard à cette disposition, le requérant soutient que sa cessation de service est nulle et non avenue parce que l'Administration n'a pas appliqué les dispositions pertinentes de la circulaire ADM/97/17 ni la disposition 110.3 a) vii) du Règlement du personnel.

IV. Le requérant fait en outre valoir que sa cessation de service est nulle et non avenue parce que l'Administration a mis fin à son service avant de soumettre l'affaire au Comité de discipline ad hoc, comme l'exigeait la disposition 110.4 b) du Règlement du personnel, et tant que le Comité de discipline n'avait pas formulé sa recommandation, la décision de mettre fin à ses services était dépourvue de validité. Le Tribunal estime lui aussi que la conduite arrogante du défendeur consistant à renvoyer le requérant sans attendre la recommandation du Comité de discipline ad hoc est dénigrante et méprisante aussi bien pour le requérant que pour le Comité de discipline. Ce faisant, l'Administration a manifestement violé ses propres règles ainsi que les droits du requérant à une procédure régulière. Le Tribunal recommande donc que le requérant soit indemnisé en conséquence.

V. En vertu de l'article 10.2 du Statut du personnel, le Secrétaire général peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires « dont la conduite ne donne pas satisfaction ». Le choix de la mesure disciplinaire à imposer relève du pouvoir disciplinaire du Secrétaire général. Le Tribunal n'intervient que si la décision administrative « a été viciée par un parti pris ou par un autre facteur non pertinent, par une importante irrégularité de procédure ou par une importante erreur de fait. » (Voir jugement n° 641, *Farid*, (1994), par. IV.) Ainsi, une conduite insatisfaisante peut exposer les fonctionnaires à une mesure disciplinaire et justifier l'imposition

d'une sanction disciplinaire, et l'argument du requérant selon lequel sa conduite était seulement insatisfaisante et ne justifiait pas l'imposition d'une sanction est sans fondement. (Voir jugements n° 424 *Ying* (1988) et n° 425, *Bruzual* (1988).)

VI. Pour expliquer pourquoi il a signé des procès-verbaux et des notes de réunions et d'événements qui n'ont pas eu lieu, le requérant affirme que ces procès-verbaux n'ont pas été établis par lui mais, en fait, par l'assistant administratif sur instruction et selon les indications du représentant et ont été distribués aux autres membres du Comité pour signature. Il fait valoir que dans ces conditions il était difficile pour lui de ne pas signer ces procès-verbaux, parce que le représentant l'a menacé que s'il ne signait pas, il lui donnerait de mauvaises notes dans son rapport d'appréciation du comportement professionnel.

Le Tribunal n'accepte pas cette justification donnée par le requérant en ce qui concerne la signature frauduleuse des procès-verbaux. Le Tribunal note que le requérant s'est joint à ses collègues pour signer une lettre du 8 octobre 1999 signalant des irrégularités dans la passation des marchés commises par le représentant du FNUAP, ce qui confirme qu'il n'avait pas peur des représailles. À cet égard, le Tribunal relève que le défendeur affirme que l'absence de toute raison crédible quant à la raison pour laquelle le requérant n'a pas signalé ces fautes plus tôt semble confirmer que la lettre en question constituait pour le requérant un stratagème visant à éviter qu'on lui reproche ses propres fautes. Le Tribunal a toutefois pris note des circonstances atténuantes relevées par le Comité de discipline, comme la compétence reconnue du requérant et son comportement satisfaisant au cours de ses 25 ans de carrière au FNUAP. Le Tribunal souscrit donc à la recommandation unanime du Comité de discipline ad hoc, acceptée par le défendeur, tendant à annuler la décision de renvoi et à rétrograder le requérant de la classe G-7 à la classe G-6.

VII. Le Tribunal va maintenant se pencher sur l'allégation du requérant selon laquelle le défendeur, en publiant un avis de vacance de poste concernant le poste du requérant avant que le Comité de discipline ait statué, a violé le droit du requérant à une procédure régulière. En agissant ainsi, l'Administration déclarait le requérant coupable avant qu'il ait eu la possibilité d'être entendu. Ce faisant, il violait manifestement les droits de la défense du requérant, en mettant « la pendaison avant la condamnation ». Ceci donnait à penser, voire établissait, qu'il ne faisait aucun doute que le Comité de discipline allait juger le requérant coupable, étant irrégulièrement influencé par la condamnation prématurée du requérant par le défendeur, et que la décision du Comité de discipline ne consistait qu'à valider la détermination du défendeur jugeant le requérant coupable d'une faute ou d'une conduite insatisfaisante.

VIII. Le fait que l'Administration a complètement et brutalement méconnu les droits de la défense est en outre démontré par la parution dans le *Kathmandu Post* du 27 août 2000 d'un article indiquant que le FNUAP avait mis fin au service de son représentant et de quatre fonctionnaires du FNUAP au Népal. Cet article indiquait aussi qu'un autre fonctionnaire faisait l'objet d'une enquête. Le défendeur fait valoir que le requérant n'était aucunement identifié dans cet article, consacré à l'audit et à ses résultats, et que seul le représentant était identifié par son titre, mais le requérant affirme qu'il était facile de l'identifier comme le fonctionnaire faisant l'objet d'une enquête, et qu'il a ainsi été porté atteinte à sa réputation. Le Tribunal estime que le grief du requérant est justifié et il décide qu'il a droit à être indemnisé à cet égard.

IX. Par ces motifs, le Tribunal :

1. Ordonne au défendeur de verser 6 000 dollars au requérant à titre d'indemnisation; et

2. Rejette toute les autres demandes.

*(Signatures)*

**Kevin Haugh**

Vice-Président, assurant la présidence

**Omer Yousif Bireedo**

Membre

**Jacqueline R. Scott**

Membre

New York, le 21 novembre 2003

**Maritza Struyvenberg**  
Secrétaire exécutive