



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/738
21 novembre 1995

ORIGINAL : FRANCAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 738

Affaire No 810 : NKUBANA

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, vice-président, assurant
la présidence; M. Hubert Thierry; M. Mayer Gabay;

Attendu que, le 13 septembre 1994, Alphonse Nkubana, ancien
fonctionnaire de la Commission économique des Nations Unies pour
l'Afrique (CEA), a introduit une requête dans laquelle il demandait
au Tribunal, inter alia :

"...

(b) [D'annuler] les décisions prises par le Secrétaire
général et qui m'ont été communiquées par sa lettre du
25 juillet 1994 à savoir :

- la décision de me renvoyer sans préavis
- la décision de m'appliquer la disposition la plus
sévère du Règlement 110.3(a) des Règlements du Personnel
avec, en plus, l'impossibilité pour moi de bénéficier de
quelques préavis que ce soit ou de toute indemnité de
cessation de service et de rapatriement.

...

(d) Compte tenu de tout ce qui précède, [d'accorder] une indemnité compensatrice calculée ainsi qu'il suit :

- Deux ans de salaire, soit :
\$ 5 526,03 x 12 mois x 2 = \$ 132 624,72

..."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 21 avril 1995;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 24 mai 1995;

Attendu que le requérant a soumis des observations et des pièces additionnelles le 16 octobre 1995;

Attendu que le défendeur a présenté des observations sur les observations du requérant le 30 octobre 1995, sur lesquelles le requérant a soumis des observations le 2 novembre 1995;

Attendu que le 10 novembre 1995, le Tribunal a demandé au défendeur la production de documents supplémentaires et que ce dernier s'y est conformé le 14 novembre 1995;

Attendu que le 17 novembre 1995, le requérant a soumis des commentaires sur les documents produits par le défendeur;

Attendu que le défendeur a soumis des commentaires le 22 novembre 1995;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant, de nationalité rwandaise, est entré au service de la CEA le 10 novembre 1982 en tant que spécialiste des affaires économiques, à la classe P-3, au siège de la CEA à Addis-Abeba au titre d'un engagement de durée déterminée de deux ans. Cet engagement a été renouvelé pour un an et ensuite, le 10 November 1985, pour une autre période de deux ans. Avec effet à compter du 11 septembre 1987, le requérant a été affecté au Centre multinational de programmation et d'exécution de projets (MULPOC) à Gisenyi (Rwanda). Son engagement a été renouvelé de nombreuses fois

sur une base temporaire jusqu'au 9 juin 1990 et ensuite jusqu'au 31 mai 1992. Le contrat du requérant a ensuite été prolongé à nouveau pour des périodes variant de un à trois mois. Il a été réaffecté au siège de la CEA à Addis-Abeba le 8 août 1993. Avec effet à compter du 16 août 1994, le requérant a été renvoyé sans préavis pour faute grave.

Le 11 mars 1992, le chef de la Division de l'administration et des services de conférence de la CEA a informé le Bureau de la gestion des ressources humaines qu'il craignait que le requérant n'ait indûment participé à des activités politiques au Rwanda. Le requérant était soupçonné d'avoir joué un rôle dans la campagne de harcèlement organisée par les autorités locales contre un autre fonctionnaire du MULPOC, également de nationalité rwandaise, mais d'une origine ethnique différente. Il déclarait : "La CEA a pris note de toutes ces communications avec alarme. La goutte d'eau qui a fait déborder le vase a été la réception de la 'note au préfet' manuscrite ci-jointe, qui aurait été écrite par [le requérant]". Le chef de la Division de l'administration et des services de conférence notait "Il semble que ce soit l'écriture [du requérant]" et, joignant un échantillon de l'écriture du requérant, demandait "i) Si l'on peut vérifier qu'il s'agit bien de l'écriture de ce fonctionnaire. ii) Quelle suite il convenait de donner à l'affaire."

La note au préfet datée du 18 décembre 1990, était en partie libellée comme suit :

"Suite à notre entretien d'hier, je voudrais vous informer quelques cas que vous voudrez bien vérifier soit avec votre Conseil de sécurité, etc...

1), originaire de la commune Kihihira. Il semblerait qu'il entretenait des relations étroites avec ... de l'hôpital de RUHENGARI actuellement en prison. Celui-ci a été mis en prison pendant les événements mais relâché après.

2) ..., gérant de la BCR à Gisenyi. Celui-ci entretient des relations avec les réfugiés de Goma.

3) ..., commerçant originaire de Kibuye. Celui-ci a eu des interrogatoires et entretient également des relations avec le curé de Gisenyi actuellement en prison.

4) ... de la Bralima à Gisenyi même groupe que ... et ... Avant le 4/10/90 ils étaient toujours ensemble et se retiraient dans le BUNGALO de l'hôtel Regina le soir jusqu'à éteindre la lumière là où ils étaient installés. Par exemple la nuit du 3/10/1990. Le gérant de l'hôtel REGINA peut vous donner des précisions de leurs rencontres répétées avant le 4/10/1990.

5) ..., expert au MULPOC de Gisenyi. Celui-ci entretient également des relations à Goma avec les réfugiés.

6) ..., expert à la CEPGL. Également entretient des relations étroites avec les réfugiés à Goma.

II. Pour ces deux derniers, je les avais signalés également le 30/11/1990 à ..., préfet de la Préfecture pour qu'il intervienne au niveau de MINAFFET pour mettre fin à leur détachement. Affaire à suivre.

...

* * *

N.B. 2) En outre, je pense que le Conseil de sécurité de Gisenyi devrait si possible vous donner le rapport complet des cas libérés et détenus avec des justifications à l'appui."

Dans sa lettre en réponse datée du 30 mars 1992, le Bureau de la gestion des ressources humaines informait la CEA qu'il n'était pas en mesure de déterminer si l'écriture de la note était celle du requérant et que "la CEA serait mieux placée pour le faire". Le Bureau de la gestion des ressources humaines indiquait en outre qu'il allait saisir le Groupe d'examen des décisions administratives de l'affaire "pour décider si l'Organisation devait y donner suite." Dans un mémorandum daté du 18 septembre 1992 à l'Administrateur chargé de la section du personnel, le requérant, répondant à une

question qui lui avait été posée, nia avoir écrit la note. Le 6 octobre 1992, la CEA fut informée qu'étant donné les dénégations du requérant, et en l'absence de preuves l'incriminant, "il n'y a aucune base permettant d'engager une action disciplinaire" et que "l'affaire [était] close à ce stade, mais [qu']elle pourrait être rouverte si de nouveaux éléments de preuve venaient à être découverts".

Dans un mémorandum daté du 17 juin 1993, le Directeur du MULPOC (Gisenyi) a signalé au chef de la Division de l'administration et des services de conférence de la CEA que le requérant avait en public et à plusieurs reprises, proféré des menaces contre lui et sa famille. Il rapportait 10 déclarations qu'avait faites le requérant. Il demandait qu'une commission d'enquête soit constituée pour enquêter sur le comportement de ce dernier. Une commission d'enquête fut envoyée à Gisenyi en juin 1993 pour enquêter sur la plainte du Directeur.

La Commission d'enquête a découvert des preuves attestant que le requérant avait bien formulé neuf des 10 déclarations rapportées dans le mémorandum du Directeur en date du 17 juin 1993, et ses conclusions ont été communiquées au requérant le 24 septembre 1993, accompagnées d'extraits de son rapport. Ce rapport indiquait, en ce qui concerne la "note au préfet", apparemment signée par le requérant, que "lorsqu'on lui a demandé s'il avait ou non écrit la note l'incriminant, [le requérant] a avoué l'avoir écrite". Le requérant a présenté ses observations sur les conclusions de la Commission d'enquête le 4 octobre 1993. S'agissant de la note, il déclarait que "celle-ci était d'abord confidentielle et n'avait pour but que de protéger les intérêts du système des Nations Unies" et indiquait que le préfet lui avait demandé son avis confidentiellement parce qu'il était un national travaillant à l'Organisation des Nations Unies.

Dans l'intervalle, le 8 juillet 1993, après que le requérant eut avoué être l'auteur de la "note au préfet", la CEA a demandé au chef du Groupe d'examen des décisions administratives (Bureau de la gestion des ressources humaines) de rouvrir la procédure disciplinaire contre le requérant. Le 2 novembre 1993, le chef de la Division de l'administration et des services de conférence a informé le requérant des accusations de "comportement fautif" portées contre lui, notamment le fait qu'il avait participé à des activités politiques partisans et à la guerre civile au Rwanda, dénoncé un fonctionnaire aux autorités rwandaises pour des raisons politiques, délibérément menti à l'Organisation en affirmant qu'il n'était pas l'auteur de la "note au préfet", fait fi de l'autorité du Directeur du MULPOC et menacé "de lui rendre la vie difficile".

Le requérant a répondu aux accusations formulées à son encontre le 16 novembre 1993. Le 18 mars 1994, le Directeur du personnel a soumis le cas du requérant au Comité paritaire ad hoc de discipline en indiquant les fautes relevées à l'encontre de celui-ci et en demandant l'avis du Comité "quant aux mesures disciplinaires à prendre contre lui, le cas échéant". Le Comité paritaire de discipline a adopté son rapport le 12 mai 1994. Ses conclusions étaient notamment les suivantes :

"33. Compte tenu des éléments de preuve exposés ci-dessus, le Comité paritaire de discipline conclut :

- i) Que M. Nkubana a manifesté son appui à des partis politiques de manière incompatible avec ses devoirs et obligations de fonctionnaire international et, de par ses activités d'informateur, a participé activement au conflit civil au Rwanda;
- ii) Qu'il ressort à l'évidence de la 'note au préfet' que M. Nkubana a dénoncé l'un de ses collègues, et plusieurs autres personnes, et aggravé le danger dans lequel se trouvaient les intéressés;

- iii) Que M. Nkubana n'a pas, au moins en une occasion, respecté les instructions du Service de sécurité des Nations Unies, violant ainsi les normes de comportement en n'obéissant pas aux instructions; ceci tendrait en outre à indiquer qu'il a participé à des activités liées aux services de sécurité.

...

34. Si l'on prend ses déclarations à la lettre, M. Nkubana n'a pas menti à l'Organisation lorsqu'il a nié être l'auteur d'une photocopie dactylographiée, non certifiée et non signée, de la transcription de la 'note au préfet'. Toutefois, il a montré qu'il était bien au fait du contenu de la note en question, dont il a ensuite reconnu, et dont il reconnaît encore, être l'auteur. Pour le Comité paritaire de recours, en niant, en 1992, être l'auteur de la note, le requérant a violé l'article 104.4 e) du Règlement du personnel, qui dispose qu'à tout moment 'le Secrétaire général peut prier un fonctionnaire de fournir des renseignements concernant des faits ... touchant son aptitude, ou concernant des faits touchant son intégrité, sa conduite et ses services comme fonctionnaire' (ibid., par. 34; souligné dans le rapport du Comité)."

Le Comité paritaire de recours n'a pu, au vu des éléments dont il disposait, confirmer les autres accusations portées contre le requérant. Il a rendu l'avis suivant :

"VII. AVIS DU COMITÉ PARITAIRE DE RECOURS

48. Au motif qu'il a commis une faute grave et violé les articles 1.1, 1.4 et 1.7 du Statut du personnel et la disposition 104.4 e) du Règlement du personnel, les normes de conduite et son serment de fonctionnaire international, le Comité paritaire ad hoc de discipline nommé pour conseiller le Secrétaire général dans la procédure disciplinaire engagée contre M. Nkubana recommande à l'unanimité qu'en application de l'article 10.2 (chap. X) du Statut du personnel et de la disposition 110.3 du Règlement du personnel, M. Nkubana soit : RENVOYE SANS PREAVIS."

Le 25 juillet 1994, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a transmis copie du rapport du Comité paritaire de recours au requérant et l'a notamment informé de ce qui suit :

"Le Comité a conclu que vous étiez coupable d'une faute grave et a recommandé à l'unanimité que vous soyez renvoyé sans préavis en application de l'article 10.2 du Statut du personnel et de la disposition 110.3 du Règlement du personnel.

Le Secrétaire général a soigneusement examiné le rapport du Comité et a conclu que la preuve a été rapportée que vous avez dénoncé l'un de vos collègues et d'autres personnes aux autorités gouvernementales dans le cadre du conflit civil au Rwanda, mettant ainsi en danger la vie des intéressés.

Le Secrétaire général a en outre conclu qu'en niant avoir écrit la 'note au préfet' qui contenait les dénonciations susmentionnées, vous avez commis une faute, puisqu'il a été établi que c'est bien vous qui étiez l'auteur de ladite note.

Le Secrétaire général a noté la conclusion du Comité selon laquelle vous n'aviez pas respecté un couvre-feu contrairement aux instructions données par le Service de sécurité des Nations Unies à une époque où, selon toutes les personnes entendues par le Comité sauf vous-même, seuls les véhicules des services de sécurité étaient autorisés à circuler, et que cela constituait non seulement une faute mais tendait aussi à indiquer que vous aviez des activités liées à la sécurité nationale au Rwanda.

Le Secrétaire général a conclu que les actes ci-dessus constituaient une faute grave de votre part, et a donc décidé d'accepter la recommandation unanime du Comité paritaire de discipline de vous renvoyer sans préavis en application de l'article 10.2 du Statut du personnel (par. 2) et de l'alinéa a) viii) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel avec effet à compter de la date à laquelle vous recevrez la présente lettre. En application de la disposition 110.3 du Règlement du personnel et des annexes III et IV du Statut et du Règlement du personnel, vous ne recevrez pas d'indemnité tenant lieu de préavis, ni d'indemnité de licenciement ou prime de rapatriement."

Le 13 septembre 1994, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le Comité paritaire ad hoc de discipline a mené une enquête incomplète.
2. La décision du défendeur de renvoyer le requérant sans préavis sur la base des conclusions du Comité paritaire ad hoc de discipline a été prise en violation de ses droits au motif que les actions du requérant telles que relevées par le Comité ne peuvent être considérées comme constituant une faute grave et ne justifient pas la recommandation de renvoi sans préavis.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Étant donné la longueur de la requête, le défendeur estime essentiel de recenser les questions en litige avant de répondre aux nombreux arguments qui y figurent. Le requérant a été initialement accusé de faute grave pour cinq motifs différents. Dans sa recommandation au Secrétaire général, le Comité paritaire ad hoc de discipline a jugé que le requérant était coupable de toutes les infractions qui lui étaient reprochées, à l'exception de deux. Les recommandations du Comité paritaire ad hoc de discipline ont été acceptées sans réserve par le Secrétaire général.

2. Le défendeur note que le principe tantum devolutum quantum appellatum signifie qu'un appel ne peut avoir un objet plus large que la décision qu'il conteste. Comme la décision de renvoyer le requérant sans préavis était fondée sur certaines des accusations initialement portées contre le requérant mais non sur toutes ces accusations, la présente requête doit être limitée aux questions liées aux accusations invoquées par le défendeur pour renvoyer le

requérant. Le défendeur estime en conséquence que les questions liées aux deux accusations au sujet desquelles le Comité paritaire ad hoc de discipline n'a pas fait de recommandation n'ont pas à être examinées aux fins de la présente affaire.

Le Tribunal, ayant délibéré du 3 to 21 Novembre 1995, rend le jugement suivant :

I. Le requérant a été l'objet de la sanction la plus grave prévue par le Règlement du personnel: le renvoi sans préavis ni indemnités (article 110.3 du Règlement du personnel et annexes III et IV du statut et du Règlement du personnel). Cette mesure a été prise sur la base et en conformité avec la recommandation unanime du Comité paritaire ad hoc de discipline, appelé à se prononcer sur les faits reprochés au requérant, au coeur desquels celui d'avoir dénoncé l'un de ses collègues et d'autres personnes aux autorités rwandaises et de les avoir ainsi exposées, dans la situation de guerre civile au Rwanda, aux dangers les plus extrêmes pour leur sécurité.

II. Dans le contexte où ils se sont situés, les faits incriminés comportent certains aspects mal élucidés. Le Tribunal considère néanmoins, qu'une nouvelle enquête à leur sujet se heurterait à des difficultés insurmontables, compte tenu de la dispersion des témoins et de la situation régnante au Rwanda à la suite des événements tragiques qui ont ensanglantés ce pays. A supposer qu'une telle enquête soit entreprise, rien ne garantirait qu'elle serait de nature à aboutir à des conclusions mieux établies et objectivement plus sûres que celles auxquelles le Comité paritaire ad hoc de discipline est lui-même parvenu. A cet égard, la production réclamée par le requérant de documents complémentaires ne serait pas de nature à éclairer le Tribunal davantage qu'il ne l'est. En

conséquence le Tribunal doit se prononcer sur la base de la documentation, au demeurant volumineuse, qui lui a été soumise par le requérant et le défendeur.

III. Trois charges ont été retenues par le Comité paritaire ad hoc de discipline et par le Secrétaire général contre le requérant : (1) d'avoir soutenu l'une des parties dans le conflit du Rwanda et y avoir activement participé, en violation du devoir d'impartialité des fonctionnaires des Nations Unies; (2) d'avoir dénoncé l'un de ses collègues, le mettant ainsi en péril et justifiant son éloignement par la Commission économique pour l'Afrique; (3) d'avoir délibérément menti en niant qu'il était l'auteur de la "note au préfet" qui comportait cette dénonciation et des informations sur d'autres personnes de nature à les mettre en danger. La conviction du Tribunal quant à la culpabilité du requérant au regard de ces trois accusations retenues contre lui (deux autres ayant été écartées) procède de la qualité de l'enquête menée par le Comité et de l'aveu du requérant au sujet de la principale preuve de sa culpabilité.

IV. Le Comité paritaire ad hoc de discipline a fait lui-même état de la difficulté de l'enquête qu'il a menée avec des moyens financiers limités. Il n'en a pas moins manifesté sa conviction que, s'étant conformé à la procédure fixée par le règlement, il avait disposé d'éléments en nombre suffisants et suffisamment clairs pour lui permettre de parvenir à ses conclusions de façon équitable. Le Tribunal loin de suspecter l'impartialité du Comité a au contraire apprécié la qualité de ses travaux, conduits à Addis Abeba du 11 au 16 avril 1994 pour l'examen des documents et du 18 au 23 avril pour les audiences. Le requérant a été mis en mesure de présenter largement sa défense. De nombreux témoins ont été entendus. Le Comité a procédé à un examen approfondi des faits et des circonstances, sans omettre de prendre en considération les

rivalités et les tensions qui les avaient précédés au sein du MULPOC. Il est de fait que le requérant n'a pas apporté la preuve d'un préjugé dont il aurait été victime ou d'un manquement du Comité à l'impartialité. Plus encore, le requérant n'a pas mis en cause l'authenticité de la preuve principale de sa culpabilité.

VI. C'est essentiellement sur la "note au préfet" que la culpabilité du requérant est fondée. Il s'agit d'un document adressé au préfet de Gisenyi, responsable de la sécurité dans la région, par laquelle le requérant appelle l'attention de celui-ci sur les liens de plusieurs personnes dont l'un de ses collègues avec les "réfugiés de Goma", et donc avec l'une des factions engagées dans la guerre civile. Dans un premier temps, le requérant a nié avoir été l'auteur de cette note dès lors que le document au sujet duquel il était interrogé était une transcription dactylographiée, comportant des inexactitudes mineures de la note manuscrite qu'il avait adressée au préfet et dont la photocopie figure dans le dossier soumis au Tribunal. Le Tribunal considère que les inexactitudes dont il s'agit ne mettent pas en cause la portée du document. Par la suite, le requérant a reconnu être l'auteur de cette note manuscrite. Il n'est pas revenu sur cet aveu dans les écritures présentées au Tribunal et particulièrement dans ses observations écrites sur la réplique du défendeur. Au contraire le requérant soutient tantôt que sa "note au préfet" ne comportait pas de sa part un manquement à son devoir d'impartialité, tantôt que la sanction dont il a été l'objet aurait été excessive par rapport à la gravité de la faute commise.

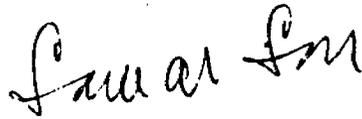
VII. A la lumière de ces données, et compte tenu du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en la matière, le Tribunal estime que la sanction sévère dont le requérant a été l'objet pour violation des dispositions du Statut et de la Charte elle-même, était à la mesure de la gravité des conséquences que les

dénonciations dont il était l'auteur pouvaient comporter dans les circonstances où elles ont été formulées.

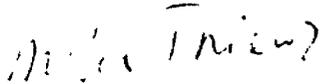
VIII. Le Tribunal rejette la requête et toutes les demandes du requérant présentées, en relation avec cette requête.

(Signatures)

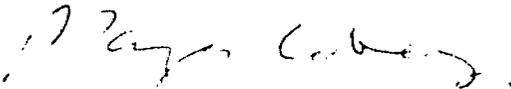
Samar SEN
Vice-Président, assurant la présidence



Hubert THIERRY
Membre



Mayer GABAY
Membre



New York, le 21 novembre 1995



R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire