

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY//2021/019
Jugement n° UNDT/2021/154
Date : 16 décembre 2021
Français
Original : anglais

Introduction

1. Le requérant, ancien directeur de la gestion des ressources à l'Organisation météorologique mondiale (« OMM »), conteste la décision administrative par laquelle le Secrétaire général de l'OMM l'a renvoyé sans préavis (la lettre de licenciement du 9 mai 2018).

2. Le défendeur soutient que la requête est sans fondement.

3. Par les motifs exposés ci-dessous, le Tribunal fait droit à la demande sur le fond et dit que la question de la réparation doit être tranchée dans un jugement ultérieur.

Rappel de la procédure

4. Le requérant a initialement formé un recours contre la décision contestée par un exposé introductif, en date du 7 juin 2018, adressé à la Commission paritaire de recours de l'OMM.

5. Le 12 février 2019, la Commission paritaire de recours a publié son rapport, dans lequel elle recommandait au Secrétaire général de l'OMM de confirmer la décision portant licenciement. Le Secrétaire général a confirmé la décision le 14 février 2019.

6. Le 15 avril 2019, le requérant a déposé auprès du Tribunal d'appel un recours contre la décision attaquée.

7. Le 25 octobre 2019, le Tribunal d'appel a rendu l'arrêt n° 2019-UNAT-952, par lequel il a renvoyé l'affaire devant la Commission paritaire de recours.

8. Le 7 février 2020, l'OMM a déposé le dossier initial de la Commission paritaire de recours concernant la présente affaire au Greffe de Genève du Tribunal du contentieux administratif pour que celui-ci statue en l'espèce.

15. Le 4 mai 2018, le Secrétaire général de l'OMM a écrit au requérant pour lui faire part de son « mécontentement » au sujet d'un courriel que celui-ci avait adressé au Comité d'audit et de surveillance (un organe de contrôle mandaté par le Conseil exécutif de l'OMM) au sujet du rapport du BCI de mars 2018. Le Secrétaire général de l'OMM reprochait au requérant d'avoir envoyé ce courriel sans consultation préalable avec lui ou tout autre membre de la Direction exécutive, d'être délibérément passé outre la voie hiérarchique du Secrétariat de l'OMM et d'avoir en agissant de la sorte sapé son autorité et porté atteinte aux intérêts de l'Organisation.

16. Le 9 mai 2018, le requérant a été informé qu'il serait mis fin à son engagement et une lettre du Secrétaire général datée du même jour (« la lettre de licenciement ») exposait les raisons de ce licenciement.

Examen

Renvoi du Tribunal d'appel

17. Dans l'affaire *Rolli* 2019-UNAT-952 (par. 33), le Tribunal d'appel a estimé que le recours dont il était saisi ne pouvait être tranché sans que soit menée une enquête supplémentaire pour établir les faits, laquelle pourrait donner lieu à des dépositions de témoins au sujet de plusieurs questions importantes. Il fallait donc que le recours formé

du contentieux administratif. Lorsque la présente affaire a été attribuée au tribunal de céans, les parties ont donc été invitées à déposer des conclusions rédigées conformément à l'instruction de procédure n° 4 sur le dépôt des requêtes et des réponses (telle que révisée le 1^{er} juillet 2014).

19. Dans l'arrêt *Rolli* 2019-UNAT-952, le Tribunal d'appel a également ordonné à la Commission paritaire de recours de formuler des conclusions sur un certain nombre de points et questions (voir par. 34). Le Tribunal d'appel entendait ainsi s'assurer que l'

21. En réponse, le défendeur fait valoir que le requérant prie en substance le Tribunal d'examiner ces questions à titre préliminaire avant de déterminer si un procès doit avoir lieu. Il demande donc au Tribunal l'autorisation de soumettre des conclusions répondant directement aux questions concernant la régularité de la procédure.

22. Comme il l'avait également indiqué dans l'ordonnance n° 88 (NY/2021) du 24 septembre 2021, le Tribunal a convenu avec les parties, dans l'ordonnance n° 95 (NY/2021) du 21 octobre 2021, que le requérant soutenait en substance que la décision contestée était irrégulière pour deux motifs principaux, à savoir a) qu'elle était entachée d'irrégularités de procédure diverses et graves et b) qu'elle n'était pas dûment fondée au regard des faits et du droit.

23. Le Tribunal a également convenu avec le défendeur que le cadre établi pour l'examen des décisions concernant les fautes professionnelles devrait s'appliquer, comme indiqué dans la déclaration co-signée. Selon le défendeur, cela signifiait que le contrôle judiciaire devait répondre aux questions de savoir : a) si les faits à l'origine de la sanction avaient été établis, b) si les faits établis étaient constitutifs de faute et c) si la sanction était proportionnée à la faute commise (voir, par exemple, *Turkey* 2019-UNAT-955).

24. Le Tribunal a fait observer qu'outre ces trois points, le Tribunal d'appel avait dit que le Tribunal du contentieux administratif devait également rechercher si les droits du fonctionnaire à une procédure régulière avaient été respectés, (voir *Siddiqi* 2019-UNAT-913, par. 28, confirmé, par exemple, dans *Nadasan* 2019-UNAT-918), ce qui constituait une quatrième question à laquelle devait répondre le contrôle judiciaire.

25. Par conséquent, par souci d'économie et d'efficacité judiciaire, le Tribunal a ordonné aux parties de déposer des conclusions finales sur l

déclaré que tous les documents pertinents étaient déjà versés aux dossier. En autorisant le défendeur à déposer des conclusions finales en réponse à celles du requérant, le Tribunal a également accédé à sa demande d'autorisation de déposer des conclusions concernant directement la question de la régularité de la procédure.

26. Dans l'

membre du personnel coupable de faute grave. » Le Tribunal part donc du principe que cette disposition constituait la base juridique correcte de la décision administrative contestée.

30. Dans ses conclusions précédentes, le défendeur a également fait valoir que l'affaire n'était pas de nature disciplinaire au regard de l'alinéa b) du paragraphe 1 de la disposition 1101 du règlement du personnel de l'OMM. Le Tribunal relève cependant que dans ses conclusions finales, le requérant ne soulève plus ce moyen, mais désigne l'instance en question comme étant de nature disciplinaire et le renvoi sans préavis, comme une mesure disciplinaire. Le Tribunal souscrit à cette dernière analyse et, en tout état de cause, est convaincu que l'affaire est de nature disciplinaire.

Portée limitée du contrôle du juge dans les affaires disciplinaires

31. Le Tribunal d'appel a généralement estimé que l'Administration jouissait d'un large pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire, pouvoir qu'il n'entendait pas remettre en cause à la légère (voir *Ladu* (2019-UNAT-956), par. 40). Pour autant, ce pouvoir n'est pas illimité. Comme l'a déclaré le Tribunal d'appel dans son arrêt fondateur en l'affaire *Sanwidi* 2010-UNAT-084, au paragraphe 40, « lorsqu'il juge de la validité de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire [...], le Tribunal du contentieux administratif détermine si la décision est légale, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée » À cet égard, « il peut rechercher si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou inique ».

32. En revanche, le Tribunal d'appel a souligné qu'il n'appartenait au Tribunal du contentieux administratif ni 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 (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 40). Il a en outre rappelé que le

b. Il doit en outre avoir eu la possibilité de répondre à ces allégations (voir le par. 68 de *Abu Osba*, lu conjointement avec *Elobaid* 2018-UNAT-822, paragraphe 28, ainsi que, par exemple, *Leal* 2013-UNAT-337 ; par. 24 ; *Sall* 2018-UNAT-889, par. 36) ;

c. Il a en outre le droit de solliciter un avis juridique, si nécessaire, pendant l'instance disciplinaire (voir *Abu Osba*, par. 68) ;

¶37 L'accès à la justice est une norme du droit international coutumier (voir *Mindua* 2019-UNAT-921, par. 27). Il en découle, pour le fonctionnaire frappé d'une sanction administrative ou disciplinaire, le droit d'être expressément informé, dans la décision administrative en question, du fondement juridique de cette sanction. Ainsi, les allégations et les faits qui sont à l'origine de toute sanction disciplinaire doivent être portés à la connaissance du fonctionnaire concerné. Sans ces renseignements, celui-ci ne pourra pas savoir exactement quel est le contexte juridique et factuel des mesures disciplinaires ou administratives prises à son égard et défendre correctement sa position dans le système de justice interne (voir également *Muindi* 2017-UNAT-782, par.9(re)7(ssém)-9(e)4(nt)] T

pour considérer toute allégation de non-respect des formes régulières dans les procédures relatives, d'une part, aux actions du requérant concernant l'octroi de paiements à titre gracieux dans le cadre du programme d'incitation à la retraite

b) l'action du requérant à l'égard de l'administration du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire.

41. Dans les paragraphes qui suivent, le Tribunal examinera donc les différents processus qui ont conduit à ces deux chefs d'accusation de faute, ainsi que la question de savoir si la décision administrative contestée qui a suivi était dûment motivée.

Action du requérant à l'égard de l'administration par l'OMM du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire

42. Alors que le requérant soutient en substance qu'aucune procédure disciplinaire n'a été menée, le défendeur fait valoir qu'une enquête disciplinaire sur la faute présumée du requérant n'était plus nécessaire à la suite de l'audit du BCI, lequel avait en outre dûment respecté tous les droits de ce dernier à une procédure régulière. Les conclusions du défendeur peuvent être résumées comme suit (les références aux annexes et aux notes de bas de page sont omises) :

a. « La procédure disciplinaire relative aux paiements à titre gracieux était fondée sur un audit du Bureau du contrôle interne (BCI) et sur des preuves documentaires connexes, émanant du requérant, découvertes par le BCI ;

b. L'audit réalisé par le BCI sur instruction du Secrétaire général a révélé dans quelle mesure les fonctionnaires, en quittant l'Organisation, avaient reçu trois mois de traitement alors qu'ils avaient effectué leur période de préavis. Dans le cadre de cet audit, le Bureau a : [i] examiné le programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire et les paiements effectués à ce titre afin de vérifier leur conformité aux règles et procédures applicables et leur incidence financière... [ii] examiné les documents fournis par la Division des ressources humaines et les informations succinctes soumises à la Direction générale et au Président, ainsi que les informations sur les paiements fournies

par le service financier ... [iii] demandé des informations et des commentaires au requérant, en personne et par écrit ... » ;

c. Dans le rapport d'audit de mars 2018, le BCI « a établi ce qui suit : [i] Le requérant avait consenti au paiement de trois mois de traitement aux fonctionnaires qui quittaient l'

Affaire n°

du Bureau des services de contrôle interne (« BSCI »), fait expressément la distinction entre « l'audit » et les « investigations ».

45. En conséquence, les « fonctions » du BSCI dans ce deux domaines n'ont pas la même définition [voir les alinéas ii) et iv), respectivement, du paragraphe 5 c] :

Audit interne

Conformément aux dispositions applicables du Règlement financier et des règles de

1'

sujet à ce sujet et c) d'être représenté par un avocat avant que la décision sur la faute ne soit prise et que la sanction disciplinaire ne lui soit imposée.

Le courriel du 3 mai 2018 adressé au Comité d'audit et de surveillance par le requérant.

55. Le défendeur soutient en substance, sur le fondement de l'arrêt du Tribunal d'appel dans l'affaire *Ainte* 2013-UNAT-388, qu'aucune enquête supplémentaire n'était nécessaire pour établir la faute car les faits essentiels n'étaient pas contestés. Étant donné que le requérant avait pris l'initiative de s'adresser au Comité d'audit et de surveillance alors que le Secrétaire général de l'OMM avait déjà rejeté une demande de sa part à cet effet, il n'y avait guère lieu de produire des renseignements ou des documents supplémentaires pour que ce dernier puisse prendre une décision. La question du droit du requérant à une procédure régulière était de ce fait sans objet.

56. Le Tribunal relève que le défendeur admet dans ses conclusions que le requérant n'a fait l'objet d'aucune procédure disciplinaire eu égard à la faute alléguée liée à son courriel du 3 mai 2018 adressé au Comité d'audit et de surveillance. C'est d'ailleurs logique, puisque ce courriel a été envoyé deux mois après le rapport d'audit du BCI, daté de mars 2018 – l'audit ne pouvait donc pas remédier à d'éventuels manquements au respect des formes régulières.

Affaire n° UNDT/NY/2021/019
Jugement n° UNDT/

Affaire n° UNDT/NY/2021/019
Jugement n° UNDT/2021/154

Affaire n° UNDT/NY/

