

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Salahuddin

Jugement No 1683

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Mohammad Salahuddin le 16 novembre 1996 et régularisée le 12 décembre 1996, la réponse de la FAO datée du 24 mars 1997, la réplique du requérant du 1^{er} mai et la duplique de l'Organisation en date du 6 août 1997;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition d'un témoin formulée par le requérant;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant du Bangladesh né en 1942, est entré au service de la FAO en 1981. Au moment des faits pertinents au présent litige, il détenait un contrat de durée déterminée, en tant qu'assistant administratif de grade G.7A, à Dacca.

En vertu d'un contrat collectif d'assurance, le personnel de la FAO bénéficie d'une assurance maladie et accident souscrite auprès de la compagnie Van Breda. Le 4 mai 1993, le requérant soumit une demande de remboursement de frais médicaux pour un séjour que sa femme aurait fait, du 16 au 30 avril 1993, à l'hôpital général Farabi de Dacca. Les frais s'élevaient à 58 495 takas, soit 1 480 dollars des Etats-Unis. Il fut remboursé, le 17 juin 1993, à hauteur de 1 350,54 dollars.

Du 6 au 10 août 1994, Van Breda procéda à une enquête, à Dacca, sur les frais médicaux du requérant. Dans une lettre en date du 28 septembre 1994, l'administrateur du groupe de la sécurité sociale au sein de la Division du personnel accusa le requérant d'avoir présenté de fausses factures le 4 mai 1993 et l'informa qu'il avait, par conséquent, l'intention de recommander son licenciement pour conduite insatisfaisante. Il lui donna cinq jours ouvrables pour produire ses commentaires. Par une autre lettre du même jour, le directeur de la Division du personnel lui transmit la première en indiquant qu'il approuvait la mesure proposée. Par lettre datée du 7 octobre 1994, le requérant réfuta les accusations portées contre lui, fournit une attestation du docteur Moinul Hoque, médecin qui aurait soigné sa femme à l'hôpital Farabi, et demanda à ce que l'administration contacte ce dernier. Par lettre du 28 octobre, le Sous-directeur général chargé du Département de l'administration et des finances indiqua au requérant que les faits qui lui étaient reprochés justifiaient son licenciement pour conduite insatisfaisante. Cependant, du fait que son contrat de durée déterminée arrivait à son terme au 31 octobre, il avait décidé de ne pas le renouveler.

Le 5 janvier 1995, le directeur de la compagnie Van Breda déclara par écrit que, lors de l'enquête qu'il avait personnellement menée, le directeur de l'hôpital Farabi avait confirmé que la facture concernant le séjour dans ledit hôpital de M^{me} Begum Sullaiman était fausse. Le 4 janvier 1996, une employée de la compagnie Van Breda corrigea cette déclaration en indiquant qu'il fallait lire Sultana Begum au lieu de Begum Sullaiman.

Le requérant avait, entre-temps, fait appel de la décision de ne pas renouveler son contrat auprès du Directeur général par lettre du 10 novembre 1994. Le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances rejeta son appel le 19 juillet 1995. Le requérant introduisit un recours devant le Comité de recours le 15 août 1995. Dans son avis en date du 17 mai 1996, le Comité recommanda au Directeur général d'accueillir favorablement le recours, de dédommager M. Salahuddin et de faire une enquête, à Dacca comme au siège, de manière à déterminer qui était responsable d'une incompétence si répréhensible. Le Comité attirait également l'attention du Directeur général sur le coût financier pour l'Organisation d'une affaire si lamentablement conduite. Par lettre datée du 7 octobre 1996, le Directeur général rejeta le recours. C'est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la facture dont il a demandé le remboursement a bien été payée à l'hôpital Farabi. Il affirme qu'il y a eu confusion sur le nom de sa femme et fait observer que ni la compagnie Van Breda ni la FAO

n'ont essayé de prendre contact avec le médecin qui l'avait soignée. Il ajoute qu'il n'a pas été interrogé lors de l'enquête et qu'on ne lui a jamais communiqué les pièces du dossier.

Le requérant se plaint ensuite des manquements de l'Organisation à la procédure. Il affirme que le délai de cinq jours qui lui a été donné pour produire ses commentaires n'est applicable qu'aux fonctionnaires du siège. Il soutient également que, puisque les deux lettres en date du 28 septembre 1994 ne lui ont été remises que le 4 octobre, il n'a eu que 24 jours de préavis au lieu de 31. Il reproche encore à l'Organisation de ne lui avoir versé ses droits de fin de service et sa pension qu'un an après la cessation de ses fonctions et de retenir encore la somme de 1 457,97 dollars versée par la compagnie Van Breda en remboursement de frais médicaux pour sa fille datant de 1993.

Le requérant affirme, enfin, que le représentant de la FAO à Dacca et la fonctionnaire chargée des questions administratives l'ont harcelé depuis 1991. Il les accuse d'avoir retardé une première mutation, de s'être opposés à une seconde, d'avoir tout fait pour l'impliquer dans une affaire de fraude à l'assurance maladie, d'avoir donné des instructions pour que les formalités de cessation de service soient retardées et de l'avoir forcé à travailler, sous peine de ne pas toucher ses droits à pension, jusqu'à la fin du projet auquel il était affecté, c'est-à-dire jusqu'au 6 juillet 1995.

Il demande au Tribunal d'ordonner à la FAO le paiement d'une compensation adéquate à verser rapidement, la rémunération de son travail après la date officielle de sa cessation de service, le versement du remboursement de 1 457,97 dollars effectué par Van Breda, le versement des 1 350,54 dollars déduits de ses droits de fin de service, le paiement de dommages-intérêts pour avoir retenu ses droits à pension pendant une année et l'octroi d'un emploi au bureau du représentant de l'Organisation à Dacca.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que la tentative de fraude est prouvée. Le directeur de l'hôpital Farabi a confirmé que M^{me} Begum Sultana, épouse de M. Mohammad Salahuddin, n'avait pas été hospitalisée dans son établissement du 16 au 30 avril 1993 et que le docteur L. A. Begum, qui a signé le certificat de sortie produit par le requérant, n'avait jamais travaillé à l'hôpital Farabi. L'Organisation ajoute que le nom du docteur Hoque n'a été mentionné pour la première fois que le 5 octobre 1994, soit deux mois après l'enquête, et que la compagnie Van Breda n'a pas jugé utile de le contacter. Face à deux déclarations contradictoires, elle a donné la préférence à celle du directeur de l'hôpital qui a qualifié les documents produits avec la demande de remboursement de totalement faux.

La défenderesse fait observer que la confusion sur le nom de la femme du requérant n'a été faite que dans la déclaration du directeur de la compagnie Van Breda postérieurement à l'enquête et qu'elle a été rectifiée. Elle n'a eu d'incidence ni sur l'enquête ni sur les déclarations du directeur de l'hôpital, qui cite le nom exact de l'intéressée. L'argument du requérant sur ce point est donc sans pertinence.

La FAO affirme également que les accusations de harcèlement du requérant sont avancées sans preuve et rejette son allégation selon laquelle il aurait été forcé à travailler après sa cessation de service. Elle soutient qu'elle n'a pas agi tardivement dans le traitement de ses droits à pension. Elle fait observer que le Manuel ne fait pas de distinction entre les fonctionnaires du siège et les autres en ce qui concerne le délai de cinq jours pour répondre à une mesure disciplinaire. Enfin, elle affirme que la compagnie Van Breda a décidé, au vu d'autres demandes de remboursement frauduleuses du requérant, que tous les remboursements le concernant seraient suspendus. Le chèque de 1 457,97 dollars que la compagnie avait envoyé à la FAO pour qu'elle le transmette au requérant lui a donc été retourné sur sa demande. Se référant au Manuel, l'Organisation renvoie le requérant à ladite compagnie pour le règlement de ses demandes de remboursement.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que la compagnie Van Breda s'est trompée de nom dans son enquête. D'ailleurs, le Comité de recours a relevé le caractère superficiel de cette enquête. Il affirme que les déclarations du directeur de l'hôpital Farabi sont sujettes à caution. Il réitère ses arguments concernant le harcèlement et le travail forcé et se plaint du retard avec lequel l'administration au siège a traité son recours interne. Enfin, il accuse la FAO et la compagnie Van Breda de vouloir nuire à sa réputation.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère ses arguments. Elle fait observer qu'elle ne pouvait empêcher le versement de la pension du requérant puisque celle-ci est gérée par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

CONSIDÈRE :

1. Entré au service de la FAO le 1^{er} septembre 1981, le requérant a bénéficié de plusieurs contrats de durée déterminée en qualité d'assistant administratif. Son dernier contrat devant expirer le 31 octobre 1994, l'Organisation décida de ne pas le renouveler après cette date pour des raisons tenant à son comportement; à la suite d'une enquête menée par les courtiers d'assurances Van Breda au mois d'août 1994, l'Organisation avait estimé qu'il avait demandé le remboursement de frais d'hospitalisation concernant son épouse sur la base de faux certificats. L'intéressé a saisi le Comité de recours de l'Organisation, qui a recommandé au Directeur général de reconnaître le bien-fondé de la réclamation dont il était saisi. Comme le projet sur lequel travaillait l'agent était achevé, le Comité ne recommandait pas sa réintégration dans le cadre de la FAO, mais estimait qu'il devait obtenir une compensation adéquate du préjudice subi à verser rapidement et, en tout état de cause, qu'il devait être rémunéré pour ses activités jusqu'à la date d'achèvement du projet. Le Comité de recours était spécialement sévère pour les conditions lamentables dans lesquelles avait été traitée l'affaire, la culpabilité de l'intéressé ne lui paraissant nullement établie en raison des déficiences de l'enquête et de l'obscurité des règles régissant les relations entre les fonctionnaires et Van Breda.

2. Le Directeur général refusa de suivre cette recommandation. Par une lettre du 7 octobre 1996, il informa l'intéressé qu'il était établi, par une attestation du directeur de l'hôpital dans lequel son épouse était censée avoir été opérée, qu'elle n'avait jamais été admise dans ledit hôpital durant la période en cause et qu'ainsi il avait présenté une demande frauduleuse de remboursement : cette faute grave aurait pu justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire, mais il avait été finalement décidé de clore l'affaire par une décision de non-renouvellement de contrat que le Directeur général confirmait dans cette lettre. C'est cette décision que l'intéressé défère au Tribunal de céans par une requête recevable.

3. Le requérant sollicite l'annulation du refus de renouvellement de son contrat, l'octroi d'une indemnité pour réparer le préjudice subi, la rémunération des activités qui ont été les siennes du 1^{er} novembre 1994 au 5 juillet 1995, le paiement d'une somme de 1 480 dollars des Etats-Unis -- ramenée dans sa réplique à 1 350,54 dollars -- correspondant au remboursement litigieux et d'une somme de 1 457,97 dollars qui avait fait l'objet d'un chèque correspondant à des remboursements non contestés, mais renvoyé par la FAO à Van Breda. Il demande également une indemnité réparant le retard avec lequel l'Organisation a traité le problème de ses droits à pension, ainsi que sa réintégration à la FAO.

4. Le premier moyen présenté par le requérant est un moyen de forme : il a reçu le 4 octobre 1994 une lettre de l'Organisation lui notifiant l'ouverture d'une procédure disciplinaire et lui donnant cinq jours ouvrables pour présenter ses observations. Il affirme que les dispositions du paragraphe 330.325 du Manuel, qui prévoit ce délai de cinq jours pour réponse en cas d'ouverture d'une procédure disciplinaire, ne s'appliquent pas aux agents qui se trouvent sur le terrain. Aucun argument ne vient soutenir cette affirmation : le paragraphe 330.325 a une portée générale et, en tout état de cause, la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de l'intéressé n'a pas été poursuivie. Par ailleurs, contrairement à ce qui est prétendu, les griefs retenus contre lui étaient nettement formulés et il a été mis en mesure d'y répondre.

5. L'essentiel de l'argumentation présentée par le requérant pour soutenir que la décision de non-renouvellement de son contrat est erronée en droit et repose sur des faits matériellement inexacts concerne la valeur qu'il convient de donner aux investigations menées par les enquêteurs de la compagnie Van Breda et aux attestations des responsables de l'hôpital dans lequel l'intéressé affirme que son épouse aurait séjourné.

6. C'est le 4 mai 1993 que le requérant avait demandé le remboursement d'une facture de l'hôpital général Farabi de Dacca, pour un montant acquitté de 58 495 takas, correspondant à l'hospitalisation de son épouse, M^{me} Sultana Begum, du 16 au 30 avril 1993. Un certificat à en-tête de l'hôpital attestait du départ de la patiente le 30 avril avec l'indication du médecin consultant, le docteur L. A. Begum. Or, selon les dires des responsables de l'hôpital, par la suite confirmés par des témoignages écrits émanant d'abord de l'épouse du directeur de l'hôpital, puis du directeur lui-même, ces deux documents avaient été falsifiés : les registres de l'hôpital ne comportaient pas d'indication sur l'admission de M^{me} Sultana Begum et le docteur L. A. Begum n'avait jamais été attaché à l'hôpital. Pour sa part, l'un des deux enquêteurs de Van Breda affirma dans une déclaration écrite du 5 janvier 1995 que, selon le directeur de l'hôpital, la facture de 58 495 takas relative à l'admission le 16 avril 1993 de M^{me} Begum Sullaiman ... était fautive. Une déclaration faite, le 4 janvier 1996, par l'autre enquêteur précise que la facture, falsifiée selon Van Breda, avait bien été faite au nom de M^{me} Sultana Begum et non pas de M^{me} Begum Sullaiman.

Le requérant s'indigne de cette confusion, qui témoigne en effet, ainsi que l'a relevé le Comité de recours, d'un certain désordre dans l'enquête menée, mais ne paraît pas, par elle-même, de nature à en remettre en cause les conclusions. En effet, il ressort du dossier que la facture et l'avis de sortie de l'hôpital dont l'authenticité a été mise en doute ont bien été établis au nom de M^{me} Sultana Begum. L'attestation du directeur de l'hôpital affirme que la falsification concerne M^{me} Begum Sultana, épouse de M. Mohammad Salahuddin, et ce n'est que dans la déclaration de Van Breda du 5 janvier 1995, ultérieurement démentie sur ce point, qu'apparaît le nom d'une M^{me} Begum Sullaiman. On peut d'ailleurs comprendre cette erreur car il apparaît que, dans les registres de paiement de Van Breda, le nom de l'épouse du requérant, pour laquelle de nombreux remboursements ont été effectués, était celui de Sullaiman Begum, mais qu'il s'agit bien de la même personne. De même, le fait que la déclaration du 4 janvier 1996 soit très postérieure aux faits ne permet pas d'en mettre en doute la sincérité, ni de la frapper de nullité.

Il reste que le requérant se prévaut principalement d'un certificat du docteur Moinul Hoque, qui a attesté le 5 octobre 1994 que M^{me} Sultana Begum avait été admise à l'hôpital général Farabi le 16 avril 1993 pour y subir une opération et en était sortie le 30 avril, alors qu'il servait lui-même dans cet hôpital comme médecin responsable. On peut s'étonner que ce médecin, qui avait depuis quitté l'hôpital, n'ait pas été interrogé ni même contacté pour confirmer et préciser son attestation, et il est certain que l'enquête n'a pas été menée avec tout le soin nécessaire. Mais le Tribunal ne trouve ni dans les déclarations du requérant ni dans les pièces du dossier d'éléments permettant de démentir les indications données par les responsables de l'hôpital aux enquêteurs de Van Breda. S'agissant d'un non-renouvellement de contrat, relevant du pouvoir d'appréciation de l'Organisation, la décision litigieuse ne pourrait être annulée que si, entre autres, elle reposait sur des faits matériellement inexacts ou révélait une erreur de droit ou un détournement de pouvoir. Or, malgré certaines contradictions ou imprécisions, l'inexactitude matérielle des faits relevés par l'Organisation ne ressort pas du dossier, et le Directeur général, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, a pu les retenir. Quant au détournement de pouvoir, qui résulterait de l'animosité manifestée par deux responsables locaux de la FAO à l'égard de l'intéressé et d'une véritable conspiration contre lui, il ne peut en l'espèce être regardé comme établi.

7. Le requérant soutient que, même après que lui eut été notifié le non-renouvellement de son contrat, il a été obligé de travailler du 1^{er} novembre 1994 au 6 juillet 1995. Mais il est établi que la décision de non-renouvellement de son contrat a été prise le 28 octobre 1994 et il n'est pas contesté que cette décision lui a été notifiée en temps utile. Le coordinateur du projet sur lequel il travaillait a attesté qu'il ne lui avait jamais demandé de travailler après le 1^{er} novembre 1994, et les seuls témoignages en sens contraire produits par le requérant et écrits dans les mêmes termes émanaient de son fils -- secrétaire occasionnel -- et d'un chauffeur occasionnel. Il paraît donc impossible, en tout état de cause, de retenir les allégations selon lesquelles il aurait été forcé de travailler durant cette période, ce qui impliquerait que son contrat aurait été tacitement reconduit.

8. En ce qui concerne les sommes dont le requérant demande le remboursement, le Tribunal ne peut que constater qu'il s'agit d'un litige entre Van Breda et lui et que la constatation de la falsification concernant l'hospitalisation de sa femme ainsi que les contradictions et erreurs affectant des certificats médicaux et des notes de pharmacie produits à l'occasion d'autres demandes justifiaient une suspension des remboursements opérés par l'assureur. Même si la somme de 1 457,97 dollars paraît effectivement correspondre à des dépenses réellement exposées par l'intéressé, qui fait grief à la défenderesse d'avoir retourné le chèque correspondant à Van Breda, il s'agit là d'un litige distinct opposant le requérant à la compagnie d'assurance.

9. Enfin, il résulte du dossier, et notamment des correspondances mentionnées dans la défense de l'Organisation, que celle-ci n'a apporté aucune mauvaise volonté dans le traitement de la demande concernant ses droits à pension qu'il a adressée le 15 mai 1995 à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies à New York et qui a été transmise à la FAO par une lettre que celle-ci a reçue le 21 juillet 1995.

10. C'est donc toute l'argumentation du requérant qui doit être rejetée. Celui-ci ne peut prétendre ni à l'annulation de la décision qu'il critique, ni à l'allocation d'indemnités, ni à sa réintégration au sein de l'Organisation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

Michel Gentot
Julio Barberis
Seydou Ba

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.