

N.
c.
UIT

134^e session

Jugement n° 4519

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M^{me} M. N. le 1^{er} novembre 2021, la réponse de l'UIT du 6 décembre, la réplique de la requérante du 17 décembre 2021 et la duplique de l'UIT du 19 janvier 2022;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

La requérante conteste la décision de la suspendre de ses fonctions sans traitement.

La requérante est entrée au service de l'UIT en 2010 pour travailler au sein du Département de la gestion des ressources humaines. En 2015, elle fut mise au bénéfice d'un contrat continu.

En février 2020, des allégations de fraude et de manquement à des obligations privées la mettant en cause furent rapportées à l'Union. Le Secrétaire général donna instruction à l'Unité de l'audit interne de mener une enquête sur lesdites allégations. Le 1^{er} mai 2020, la requérante fut informée de cette mesure, ainsi que de la décision du chef exécutif de la suspendre de ses fonctions avec traitement jusqu'à nouvel ordre. Le 2 septembre, elle fut invitée à fournir ses commentaires sur la version préliminaire du rapport d'enquête, ce qu'elle fit. Par lettre du

10 novembre 2020, elle reçut le rapport final d'enquête, qui incluait ses commentaires et concluait au caractère fondé des allégations rapportées. Elle fut avisée de l'intention du Secrétaire général d'ouvrir une procédure disciplinaire à son encontre et de sa décision de convertir la mesure de suspension avec traitement en une suspension sans traitement «à partir de novembre 2020»*.

Le 23 novembre 2020, la requérante demanda le réexamen de cette décision et sollicita, dans l'hypothèse même où la suspension serait maintenue, le versement de son traitement dans les meilleurs délais. Le 10 décembre 2020, elle fut informée du fait que son cas allait être soumis au Comité consultatif mixte pour avis conformément aux dispositions du chapitre X des Statut et Règlement du personnel, qui traitent des mesures disciplinaires.

Suite au rejet de sa demande de réexamen le 6 janvier 2021, la requérante introduisit un recours auprès du Comité d'appel le 8 mars suivant en sollicitant le retrait de la décision de la suspendre sans traitement, le paiement intégral de son traitement et autres avantages pécuniaires, avec intérêts, et la réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi.

Dans son rapport du 16 juin 2021, le Comité d'appel considéra que la décision du 10 novembre 2020 était conforme aux dispositions statutaires et réglementaires applicables et que rien n'empêchait le Secrétaire général de suspendre le traitement de la requérante tant que la procédure disciplinaire était en cours. Il estima néanmoins que l'intéressée était en droit de percevoir son traitement correspondant aux neuf premiers jours du mois de novembre 2020, précédant la décision contestée, et recommanda le paiement y relatif. Pour le surplus, le Comité recommanda le rejet du recours.

Le 30 juillet 2021, la requérante fut informée de la décision disciplinaire du Secrétaire général – prise sur la base du rapport du Comité consultatif mixte – de la révoquer avec effet au lendemain et de lui accorder des indemnités de licenciement correspondant à cinq mois de traitement. Elle quitta donc l'UIT le 31 juillet.

* Traduction du greffe.

Par lettre du 2 août 2021, qui constitue la décision attaquée, le Secrétaire général entérina les recommandations du Comité d'appel concernant le recours contre la décision du 10 novembre 2020. Le 2 octobre 2021, le Département de la gestion des ressources humaines transmet à la requérante la liquidation de ses droits de fin de service, qu'elle valida.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, ainsi que les décisions antérieures des 6 janvier 2021 et 10 novembre 2020, et d'ordonner à l'UIT de lui verser les arriérés de traitement avec des intérêts au taux de 5 pour cent l'an (sauf actualisation de la jurisprudence sur ce point) à compter de chaque échéance. Elle sollicite également la réparation de l'intégralité du préjudice moral prétendument subi, qu'elle évalue à 20 000 euros, et l'octroi de dépens à hauteur de 8 000 euros.

L'UIT, pour sa part, demande au Tribunal de rejeter la requête comme infondée dans son intégralité et observe que, s'il venait à faire droit à la demande relative au versement des arriérés de traitement, il y aurait lieu de déduire de leur montant les contributions versées aux fins de pension et d'assurance maladie.

CONSIDÈRE:

1. La requérante défère au Tribunal la décision du 2 août 2021 par laquelle le Secrétaire général de l'UIT a, pour l'essentiel, rejeté le recours qu'elle avait formé contre celle du 10 novembre 2020 ayant prononcé sa suspension sans traitement à l'issue de l'enquête menée sur des allégations de fraude et de manquement à des obligations privées, en rapport avec les frais d'éducation de sa fille, qui avait conclu au caractère fondé de ces allégations.

Cette décision, qui informait également la requérante de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre, succédait à celle, en date du 1^{er} mai 2020, par laquelle l'intéressée avait d'abord fait l'objet d'une suspension avec traitement, jusqu'à nouvel ordre, lorsqu'il lui avait été annoncé que serait diligentée l'enquête en cause.

2. Selon la jurisprudence du Tribunal, la suspension d'un fonctionnaire constitue une mesure provisoire qui ne préjuge en rien de la décision sur le fond relative à une éventuelle sanction disciplinaire à son encontre (voir les jugements 1927, au considérant 5, et 2365, au considérant 4 a)). Cependant, en tant que mesure contraignante à l'égard de l'agent concerné, la suspension doit se fonder sur une base légale, être justifiée par les besoins de l'organisation et être prise dans le respect du principe de proportionnalité. Pour qu'une mesure de suspension puisse être prononcée, il est nécessaire qu'une faute grave soit reprochée au fonctionnaire. Une telle décision relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de l'organisation. Elle ne peut donc faire l'objet de la part du Tribunal que d'un contrôle restreint et ne sera annulée que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de droit ou de fait, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir, ou s'il a été tiré du dossier des conclusions manifestement erronées (voir le jugement 2365 précité, au considérant 4 a), ainsi que les jugements 2698, au considérant 9, 3037, au considérant 9, et 4452, au considérant 7).

3. En l'espèce, la mesure litigieuse a été prise sur le fondement de la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel de l'UIT, relative à la «[s]uspension provisoire de fonctions» en cas de suspicion de faute disciplinaire, qui se lit comme suit:

«a) Lorsqu'un fonctionnaire est accusé d'une faute grave, si le Secrétaire général ou le directeur du bureau intéressé considère que l'accusation est fondée et que le maintien en fonction de l'intéressé, en attendant les résultats de l'enquête, est susceptible de nuire au service, ce fonctionnaire peut être suspendu de ses fonctions par le Secrétaire général, avec ou sans traitement, jusqu'à la fin de l'enquête, sans préjudice de ses droits. Cette suspension ne constitue pas une sanction au sens de la [d]isposition 10.1.2.

b) Un fonctionnaire suspendu en vertu de l'alinéa a) est informé par écrit du motif de la suspension et de sa durée probable. La suspension ne doit pas en règle générale dépasser trois mois.

c) Pendant la suspension le fonctionnaire continue de percevoir son traitement, à moins que le Secrétaire général ne décide que, dans des circonstances exceptionnelles, une suspension sans traitement est appropriée. Si la suspension prononcée en vertu de l'alinéa a) ci-dessus est une suspension sans traitement et si la faute reprochée n'est pas ensuite établie, tout traitement retenu sera restitué.»

4. Parmi les nombreux moyens articulés par la requérante à l'appui de sa requête, il en est trois qui, relevant du contrôle restreint du Tribunal ci-dessus défini, puisqu'ils sont tirés d'erreurs de droit, s'avèrent déterminants pour trancher le présent litige.

Ces moyens tiennent à la violation, respectivement, de chacun des trois alinéas de la disposition 10.1.3 précitée du Règlement du personnel.

5. En premier lieu, la requérante soutient que c'est en méconnaissance des prescriptions de l'alinéa a) de cette disposition que la décision de la suspendre sans traitement a été prise à l'issue de l'enquête disciplinaire et d'ailleurs, plus généralement, que sa suspension a été maintenue, au-delà de la clôture de cette enquête, jusqu'au terme de la procédure disciplinaire subséquentement diligentée à son encontre.

Ce moyen est fondé.

Il ressort en effet des termes mêmes de cet alinéa a) que la suspension prévue par la disposition 10.1.3 est conçue comme une mesure susceptible d'être prise «en attendant les résultats de l'enquête» et qu'un fonctionnaire en faisant l'objet ne peut ainsi être suspendu – que ce soit avec ou sans traitement – que «jusqu'à la fin de l'enquête». Comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le juger, à propos de l'application de dispositions réglementaires d'une autre organisation rédigées en termes similaires, une telle référence à la possibilité de suspendre un fonctionnaire jusqu'à l'issue de l'enquête menée sur des faits dont il est suspecté ne peut s'interpréter comme autorisant une prolongation de cette suspension au-delà de la fin de l'enquête en cause et, en particulier, pendant la procédure disciplinaire éventuellement engagée ensuite à l'encontre du fonctionnaire concerné (voir le jugement 3880, au considérant 20).

Contrairement à ce que soutient la défenderesse, cette solution jurisprudentielle n'est pas contraire à celle adoptée dans certains précédents concernant l'UIT. Si, dans le jugement 3138, le Tribunal a certes admis la légalité d'une suspension prononcée après la remise du rapport de l'enquête menée sur les faits imputés à la requérante dans cette affaire, c'est en effet au motif, exposé au considérant 11 dudit jugement, qu'il était envisagé, à la date de cette décision, de procéder à un «complément d'enquête» à ce sujet. Le jugement 2601, également invoqué par l'Union, n'est pas davantage pertinent car celui-ci portait sur la contestation de décisions prises à l'issue d'une procédure disciplinaire et ne mettait pas en cause, comme souligné à son considérant 13, la légalité de la mesure de suspension qui les avait précédées. Enfin, si la défenderesse se réfère également au jugement 3502, concernant une autre organisation où la suspension des fonctionnaires est régie par des dispositions similaires, le Tribunal observe que la suspension en cause dans ce jugement avait bien été prononcée dans l'attente des résultats d'une enquête et que, si cette suspension avait certes été prolongée jusqu'à l'issue de la procédure disciplinaire subséquente, le moyen présentement invoqué ne l'était pas, sous la même forme, dans cette autre affaire.

6. L'UIT s'attache à soutenir, dans ses écritures, qu'il conviendrait d'interpréter avec souplesse la référence à la durée de l'enquête figurant à l'alinéa a) précité, dans la mesure où l'esprit de cette disposition serait d'autoriser l'organisation à maintenir la suspension d'un fonctionnaire jusqu'au terme de l'éventuelle procédure disciplinaire ouverte à l'issue de l'enquête elle-même.

Mais, d'une part, il résulte d'une jurisprudence bien établie du Tribunal que celui-ci n'a pas à se livrer à des interprétations constructives de cette nature lorsqu'il est en présence d'un texte clair (voir, par exemple, les jugements 1125, au considérant 4, ou 3358, au considérant 5). Or, la référence à la durée de l'enquête figurant à l'alinéa a) ne souffre d'aucune ambiguïté. D'autre part, le Tribunal estime que, contrairement à ce que soutient la défenderesse, la limitation de la durée de la suspension à celle de l'enquête peut avoir, en soi, une certaine logique expliquant la teneur de la disposition en question. En effet, la suspension d'un fonctionnaire suspecté de faute disciplinaire a souvent pour principal

but de prévenir toute initiative de sa part visant à détruire des preuves ou à faire pression sur des témoins. Or, cette problématique de préservation de l'intégrité des faits ne se pose plus dans les mêmes termes une fois l'enquête achevée. Enfin, si le Tribunal ne méconnaît certes pas les difficultés que peut soulever, dans certains cas, le retour en fonction d'un agent provisoirement suspendu, il n'a pas vocation à suppléer aux éventuelles malfaçons d'un texte, sachant que c'est aux instances compétentes de l'UIT elles-mêmes qu'il appartiendrait, le cas échéant, d'y remédier.

7. En l'espèce, la décision du 10 novembre 2020 convertissant la suspension avec traitement de la requérante en suspension sans traitement a été prise après la remise du rapport d'enquête, soit à une date où tout maintien de la suspension de l'intéressée – fût-ce dans sa forme initiale – était contraire aux prescriptions de l'alinéa a) de la disposition 10.1.3. La décision attaquée se trouve donc entachée d'illégalité de ce seul chef.

8. En deuxième lieu, la requérante fait valoir que la conversion de sa suspension initiale en suspension sans traitement a été prononcée en méconnaissance de l'exigence, posée par l'alinéa b) de la disposition 10.1.3, selon laquelle une suspension «ne doit pas en règle générale dépasser trois mois».

Le Tribunal estime que ce moyen doit également être accueilli.

Il est certes exact que, comme le souligne la défenderesse, la limite de durée de trois mois ainsi prévue présente un caractère seulement indicatif, et non impératif, puisqu'elle ne vaut qu'«en règle générale», et qu'une suspension peut donc fort bien, dans certains cas, être plus longue. Mais, sauf à ôter toute portée utile au texte en cause, on ne saurait pour autant considérer que l'organisation puisse s'affranchir sans aucune restriction ni justification de l'objectif de respect de cette durée maximale de référence. Là encore, l'UIT fait une fausse interprétation de la jurisprudence du Tribunal, et notamment du jugement 3138 précité, en en inférant, en substance, qu'elle n'aurait pas de devoir de célérité particulier à cet égard.

Or, en l'espèce, la requérante était déjà suspendue de ses fonctions depuis plus de six mois – soit une durée correspondant au double de celle ainsi mentionnée à titre indicatif – lorsque est intervenue la décision contestée du 10 novembre 2020, sans que la défenderesse fournisse la moindre explication, dans ses écritures, de cette longueur anormale de la suspension initiale, ni que le dossier fasse apparaître que l'enquête menée pendant cette durée se soit heurtée à des difficultés particulières de nature à en ralentir le déroulement.

Le Tribunal estime donc, dans les circonstances de l'espèce, que la prolongation de cette suspension au-delà même de cette durée de six mois – sous forme, qui plus est, de conversion en suspension sans traitement, et indépendamment du fait qu'elle portait illégalement sur la période postérieure à l'enquête – ne saurait être regardée comme conforme à l'objectif assigné à l'Union en la matière par l'alinéa b) de la disposition 10.1.3.

9. Au demeurant, le Tribunal constate qu'il s'est écoulé, au total, un délai de quinze mois entre le début de la suspension de la requérante, prononcée le 1^{er} mai 2020, et le terme de cette suspension, correspondant en l'espèce à la date d'effet de sa révocation, soit le 31 juillet 2021, ce qui représente une durée déraisonnable. Cette durée a en effet non seulement méconnu, de façon grossière, le délai indicatif de trois mois ci-dessus évoqué, mais même, en vérité, le caractère par essence provisoire d'une telle suspension (voir, pour des cas comparables, le jugement 2698 précité, au considérant 14, ou le jugement 3035, au considérant 18). S'expliquant, en grande partie, par une lenteur elle-même anormale de la procédure disciplinaire, cette durée apparaît en outre d'autant plus choquante, en l'espèce, que l'intéressée s'est trouvée privée, à compter du 10 novembre 2020, soit pendant l'essentiel de la période en cause, de tout revenu professionnel.

10. En troisième lieu, la requérante fait valoir que la décision de la suspendre sans traitement aurait été prise en méconnaissance de l'exigence, posée par l'alinéa c) de la disposition 10.1.3, selon laquelle une suspension de ce type ne peut être prononcée que «dans des circonstances

exceptionnelles». Elle soutient en effet que de telles circonstances exceptionnelles ne se rencontraient pas en l'espèce.

Selon les explications fournies à ce sujet par l'UIT dans ses écritures, c'est avant tout la gravité des faits reprochés à la requérante qui a conduit le Secrétaire général, dès lors que l'enquête avait conclu que la matérialité de ceux-ci était établie, à prononcer cette suspension sans traitement. La défenderesse souligne notamment, à cet égard, que la requérante était suspectée d'avoir commis, de manière réitérée, des fautes de deux types, dont une – à savoir la présentation de faux documents ou informations en vue de l'obtention d'une indemnité – relevait de la fraude, à l'égard de laquelle l'Union mène une politique de «tolérance zéro», et l'autre – tenant au manquement à des obligations financières privées – avait déjà donné lieu à des avertissements antérieurs, que les agissements en cause avaient porté atteinte aux intérêts et à la réputation de l'organisation et que la gravité de ces fautes était accrue par le fait que l'intéressée travaillait au sein du Département de la gestion des ressources humaines, ce qui exigeait d'elle une conduite particulièrement rigoureuse dans ces domaines.

11. Il est permis de douter que ces éléments constituent des circonstances exceptionnelles, au sens de l'alinéa c) précité, justifiant que soit prononcée une mesure de suspension sans traitement, car si la gravité des faits ainsi imputés à la requérante n'est certes pas contestable, il convient de rappeler que la suspension avec traitement ne peut elle-même être décidée qu'en cas de suspicion de faute grave, de sorte que la caractérisation d'une faute pouvant être ainsi qualifiée ne suffit pas, en elle-même, à légitimer la prise d'une mesure plus sévère et que l'existence de telles circonstances exceptionnelles ne saurait ainsi être reconnue que dans des hypothèses très particulières.

Mais, en tout état de cause, le Tribunal relève que, en prononçant initialement à l'égard de la requérante, par la décision du 1^{er} mai 2020, une suspension avec traitement, le Secrétaire général a en réalité déjà livré son appréciation à cet égard. Les différents éléments du dossier ci-dessus mentionnés étaient, en effet, tous déjà connus à cette date et, en prenant cette décision, celui-ci a donc implicitement mais nécessairement admis

qu'ils ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles justifiant une suspension sans traitement. Dès lors, le Secrétaire général ne pouvait, en l'absence d'élément nouveau pertinent, revenir ultérieurement sur cette appréciation (voir le jugement 4452, au considérant 11).

Or, le fait que le rapport d'enquête ait confirmé le bien-fondé des allégations formulées à l'égard de la requérante ne constituait pas, en soi, un élément nouveau pertinent. En effet, cette confirmation était sans incidence sur la nature des manquements reprochés à l'intéressée et ne pouvait donc permettre de considérer comme présentant un caractère exceptionnel des circonstances de l'affaire qui n'avaient pas été initialement regardées comme telles. Au demeurant, il y a lieu d'observer que les conclusions de l'enquête en cause ne faisaient en réalité que corroborer l'opinion que les autorités de l'UIT doivent être réputées avoir eue dès la prise de la décision initiale de suspension avec traitement puisque, en vertu de l'alinéa a) de la disposition 10.1.3, le Secrétaire général ne peut prononcer la suspension d'un fonctionnaire que «si [lui-même] ou le directeur du bureau intéressé considère que l'accusation est fondée» et qu'il s'agit là d'une exigence conditionnant la légalité d'une mesure de ce type (voir, par exemple, le jugement 2892, au considérant 14).

En estimant qu'il lui était loisible, en l'espèce, de convertir la suspension initiale avec traitement en suspension sans traitement au vu des résultats de l'enquête, le Secrétaire général a donc commis une erreur de droit, qui se surajoute à celles déjà censurées plus haut.

12. Il résulte de ce qui précède que la décision du Secrétaire général du 2 août 2021, ainsi que la décision du 10 novembre 2020 et celle du 6 janvier 2021 ayant rejeté la demande de réexamen de cette dernière, doivent être annulées, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

13. Il y a lieu, en conséquence, d'ordonner à l'UIT de verser à la requérante, à titre de réparation du préjudice matériel qui lui a été occasionné, l'équivalent des traitements et indemnités de toute nature que celle-ci aurait normalement dû percevoir pendant la période allant du 10 novembre 2020 au 31 juillet 2021 inclus. Seront bien entendu

déduites de ce montant les cotisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et au régime d'assurance maladie du personnel de l'UIT qui ont été versées par l'organisation au nom de l'intéressée au titre de la période en cause, ainsi que les sommes allouées à celle-ci – y compris sous forme d'avance – correspondant à l'indemnité de frais d'études dont elle a continué à bénéficier pendant cette même période en vue de l'éducation de sa fille.

Les sommes dues à la requérante au titre de chaque rémunération mensuelle porteront intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter de leur date d'échéance jusqu'à la date de leur paiement.

14. En outre, la décision illégale de suspension sans traitement de la requérante a causé à celle-ci un substantiel préjudice moral.

Le Tribunal relève certes que la conversion de la suspension avec traitement initialement prononcée – qui, au vu du dossier, était en soi tout à fait légitime – en suspension sans traitement n'a pas eu pour effet d'aggraver sensiblement l'atteinte déjà inévitablement portée à la réputation professionnelle de la requérante car, lorsqu'un agent est suspendu, cette atteinte tient avant tout au fait même que celui-ci se voie retirer ses fonctions. Mais il est évident, en revanche, que la privation brutale et prolongée de toute rémunération résultant de cette mesure ne pouvait que provoquer chez la requérante un vif sentiment d'anxiété et lui occasionner de graves troubles dans les conditions d'existence. De surcroît, la durée déraisonnable de la période de suspension, prise dans son ensemble, a eu pour effet de maintenir longtemps l'intéressée dans une situation d'incertitude sur son avenir professionnel qui était d'autant moins supportable que celle-ci a la charge d'un enfant.

Au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation du tort moral ainsi occasionné à la requérante en lui attribuant, à ce titre, une indemnité de 15 000 euros.

15. Obtenant gain de cause, la requérante a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 8 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision du Secrétaire général de l'UIT du 2 août 2021, ainsi que celles des 10 novembre 2020 et 6 janvier 2021, sont annulées.
2. L'UIT versera à la requérante des dommages-intérêts pour préjudice matériel, ainsi que les intérêts y afférents, calculés comme il est dit au considérant 13 ci-dessus.
3. L'Union versera à l'intéressée une indemnité pour tort moral de 15 000 euros.
4. Elle lui versera également la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 6 mai 2022, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

HUGH A. RAWLINS

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ