



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2011/054

Jugement n° : UNDT/2013/117

Date : 25 septembre 2013

Original : français

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffé : Nairobi

Greffier : Abena Kwakye-Berko, greffier par interim

KONDOMBO

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Duke Danquah, OSLA

Conseil du défendeur :
Fabrizio Mastrogirolamo, PNUD

Requête

1. Par requête datée du 22 août 2011, le requérant a contesté la décision de lui imposer la mesure disciplinaire de Cessation de Service pour l'authentification prétendument fautive d'une demande de remboursement de frais médicaux à la Garantie Médicale et Chirurgicale (GMC) et pour le dépôt d'une facture prétendument frauduleuse par rapport à une autre demande de remboursement de frais médicaux à la GMC.
2. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision et sa réintégration dans ses fonctions initiales.

Faits

3. Le requérant est entré au service du Bureau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Burkina Faso en 1984. Lors de sa cessation de service le 28 juillet 2011, le requérant travaillait en qualité d'Assistant de Finances, classe G-5, échelon 13 au PNUD au Burkina Faso.
4. En 1996, le requérant a obtenu la garde des quatre enfants de son frère décédé. Par conséquent, ces enfants ont été déclarés dépendants du requérant au PNUD pour les besoins des indemnités.
5. En février 2007, le requérant a déposé auprès de la GMC deux demandes de remboursement de frais médicaux concernant deux des quatre enfants, Mlle S.K. et M. M.K.
6. Par e-mail du 7 février 2007, la GMC a demandé au requérant de fournir un compte-rendu de l'hospitalisation et de l'opération de Mlle S.K.
7. Par e-mail du 28 février 2007, le requérant a avoué qu'il avait envoyé les factures pour les deux enfants par erreur et a demandé à la GMC de les lui renvoyer afin qu'il puisse les verser au dossier relatif au remboursement par le fonds d'assurance de son défunt frère.

8. Après avoir effectué une mission de terrain au Burkina Faso en mai 2009, le Bureau de l'Audit et des Enquêtes (OAI) a publié un rapport d'enquête, le 29 janvier 2010, dans lequel il a conclu que les factures présentées par le requérant pour soutenir ces demandes n'étaient pas authentiques. Le requérant a été invité à présenter ses commentaires, ce qu'il a fait le 5 mars 2010.

9. Par lettre du 19 juillet 2010, le requérant a été accusé de faute professionnelle, conformément à l'article 3 para. 24 (e) du Cadre Juridique du PNUD applicable aux violations des normes de conduite des Nations Unies (« le Cadre Juridique du PNUD ») pour :

- a. L'authentification fautive d'une demande de remboursement de frais médicaux au nom de Mlle S.K. pour un montant de CFA 766,000 (environ USD 1,800). Pour soutenir cette demande datée du 18 janvier 2007, le requérant a soumis une facture du «Cabinet de Soins Médicaux Kand », datée du 14 janvier 2007 et signé par deux Docteurs I. et S. qui indique que Mlle S. K. a apparemment subi une intervention chirurgicale.
- b. Le dépôt d'une facture frauduleuse au nom de M. M. K., pour un montant de CFA 721,905 (environ USD 1,700), fourni par la «Clinique de l'Amitié» et signée par un Dr I. K. en date du 27 janvier 2007. Cette facture a été soumise en pièce jointe à la demande de remboursement de frais médicaux datée du 1 février 2007.

10. Le 21 août 2010, le requérant a dans sa réponse aux allégations indiqué, *inter alia*, que le rapport d'enquête n'avait pas tenu compte de l'attestation médicale non datée fournie par Dr. Y. J. O. et transmise par le Bureau de de Sécurité du Système des Nations Unies au Burkina Faso le 6 août 2010. En pièce jointe à sa réponse, le requérant a présenté une attestation fournie par le même médecin le 19 août 2010. Dans ces certificats, Dr Y. J. O. certifie avoir soigné

Mlle. S. K. et M. M. K. aux locaux médicaux indiqués sur les factures de janvier 2007, soit le «Cabinet de Soins Médicaux Kand » et la «Clinique de l'Amitié».

11. Suite à cette correspondance, le requérant a été informé que des vérifications supplémentaires seront effectuées sur les faits qu'il a présentés ainsi que sur les nouveaux documents justificatifs. Pour ce faire, l'OAI a déployé une mission de terrain au Burkina Faso du 17 au 20 novembre 2010.

12. Le 31 janvier 2011, l'OAI a communiqué au requérant une copie du projet de rapport d'enquête complémentaire d'OAI et l'a invité à fournir ses commentaires. Compte tenu du court délai de 10 jours exigé pour une réponse de sa part, le conseil du requérant a demandé un délai jusqu'au 23 février, ce qui a été autorisé par le directeur adjoint de OAI. OAI a reçu la réponse du requérant le 23 février 2011.

13. L'auditeur a conclu que les preuves démontrant que le fonctionnaire avait présenté de fausses factures au plan d'assurance médicale, contrairement à l'article 1.2(b) du Statut du personnel, étaient suffisantes.

14. Les irrégularités citées par l'auditeur sont les suivantes :

- a. Que la facture du « Cabinet de Soins Médicaux Kand» au nom de Mlle S. K. porte le tampon du «Cabinet de Soins Médicaux Les Grâces».
- b. Que les numéros d'identité des deux cabinets ne sont pas conformes aux normes pour les cliniques autorisées au Burkina Faso.
- c. Que l'entête de la facture du « Cabinet de Soins Médicaux Kand » est identique à celui d'une facture soumise par un autre membre de personnel du PNUD qui a été traité au «Cabinet de Soins Médicaux Les Grâces».

- d. Que le «Cabinet de Soins Médicaux Kand» ne figure pas sur la liste officielle de cliniques au Burkina Faso selon le Ministère de Santé.
- e. Que la facture du « Cabinet de Soins Médicaux Kand» porte le même numéro de téléphone que celle de la «Clinique de l’Amitié». Ce numéro de téléphone était hors service.
- f. Une authentique facture provenant de la «Clinique de l’Amitié» obtenue par l’auditeur contient plusieurs aspects différents de la facture soumise par le requérant pour la même clinique.

15. Par lettre du 19 juillet 2010, le Bureau de Gestion du PNUD a informé le requérant que deux allégations avaient été retenues contre lui en conformité à l’article 3 para. 24 (e) du Cadre Juridique du PNUD. Le requérant était invité à répondre à ces accusations dans un délai de 10 jours conformément au chapitre III art 1.1 (77) dudit Cadre Juridique. Par un courrier électronique, le requérant a transmis sa réponse le 21 août 2010.

16. Après examen du dossier, par lettre du 24 juin 2011, l’Administrateur Associé du PNUD a décidé d’imposer la mesure disciplinaire contestée au requérant. Le requérant a accusé réception de cette lettre le 28 juillet 2011.

17. Le requérant a introduit sa requête auprès du Tribunal le 22 août 2011. Cette requête a été officiellement communiquée au défendeur le 27 septembre 2011. Le défendeur a soumis sa réplique le 25 octobre 2011.

18. Par réponse conjointe à l’Ordonnance de mise en état No. 107 (NBI/2012) du 14 août 2012, le requérant et le défendeur ont demandé que l’affaire soit jugée uniquement sur la base de la documentation déjà versée au dossier.

Arguments des parties

19. Les arguments du requérant sont les suivants:

- a. La mesure disciplinaire imposée au requérant est disproportionnée par rapport à la conduite qui lui est reprochée. Il n’a pas été tenu compte

de son excellent comportement antérieur et de la qualité des services rendus entre 1984 et 2011.

- b. La conduite de l'auditeur, M. Alfred Zebi, était injuste car il a déduit des conclusions hâtives et erronées des faits (tels que l'absence du Dr. Y. J. Ouédraogo et de Mlle Samiratou pendant l'enquête) et sa démarche trahit une stratégie de confirmer une sanction préméditée.
- c. Le bureau local de l'UNDSS a identifié physiquement le Dr. Y. J. Ouedraogo par le biais de l'assistant de sécurité.
- d. Les irrégularités constatées sur les documents transmis à la GMC ne relèvent pas de la responsabilité du requérant car le Dr. Y. J. Ouedraogo les a expliquées dans un certificat médical complémentaire en date du 19 août 2010.
- e. Les conditions des auditions étaient inhumaines parce que l'auditeur a insisté pour rencontrer le requérant pendant qu'il était en congé maladie.
- f. La procédure de licenciement n'a pas été respectée. Bien que la lettre de l'Administrateur Associé du PNUD contenant la décision soit datée du 24 juin 2011, cette dernière ne lui avait été communiquée que le 28 juillet 2011.
- g. Le requérant confirme l'existence du Cabinet de Soins Médicaux au Burkina Faso, contrairement aux contentions du rapport d'enquête additif de l'OAI. En guise de preuve, le requérant présente l'annuaire téléphonique 2005 du Burkina Faso et celle de 2010-2011 qui incluent ce cabinet dans leur liste.

20. Les arguments du défendeur sont les suivants:

- a. Les allégations à l'encontre du requérant relèvent de la faute professionnelle. Le requérant a fait des déclarations contradictoires sur

les raisons qui l'avaient conduit à introduire et retirer les demandes de remboursement à la GMC. Sa tentative de fraude est étayée par les irrégularités dans les documents justificatifs.

- b. La mesure disciplinaire qui lui a été imposée est proportionnelle à la faute commise et elle suit une jurisprudence constante.
- c. Le défendeur a suivi la procédure de discipline et d'enquête énoncée dans le cadre juridique du PNUD.

Jugement

21. Le requérant conteste la décision en date du 24 juin 2011 par laquelle l'Administrateur du PNUD lui a imposé la sanction disciplinaire de cessation de service avec trois mois de dédommagements au lieu de préavis et un mois d'indemnité de fin de service.

22. Le chapitre X du Statut du personnel stipule que le Secrétaire général peut infliger des sanctions disciplinaires à tout fonctionnaire en cas de faute professionnelle.

23. Le Tribunal, lorsqu'il est saisi d'une requête tendant à contester la légalité d'une mesure disciplinaire, doit examiner premièrement si la procédure suivie a été régulière, deuxièmement si les faits reprochés sont établis, troisièmement si ces faits sont constitutifs d'une faute professionnelle, et enfin, si la sanction infligée est proportionnée à la faute commise (arrêts *Mahdi* 2010-UNAT-018, *Abu Hamda* 2010-UNAT-022, et *Maslamani* 2010-UNAT-028 du Tribunal d'appel des Nations Unies).

Régularité de la procédure

24. Le Tribunal doit examiner tout d'abord les allégations du requérant selon lesquelles la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire sont entachées d'irrégularités.

25. Dans le deuxième chapitre du Cadre Juridique du PNUD intitulé « Enquête », l'Article 3 (Rôles, droits et responsabilités des enquêteurs) prévoit que : « Les enquêteurs ou les personnes chargées de procéder à un examen préliminaire ou à une enquête doivent être indépendants. Ils ont un devoir d'objectivité, d'exhaustivité et de respect des normes déontologiques, légales et professionnelles.»

26. Le Tribunal considère que l'auditeur a suivi les normes de conduite précisées dans le Cadre Juridique du PNUD.

27. En l'espèce, le Tribunal considère que l'auditeur a pris toutes les mesures nécessaires pour vérifier l'authenticité des pièces justificatives. Malgré un préavis donné par l'auditeur, le Dr. Y. J. Ouédraogo n'était pas disponible à Ouagadougou pour un entretien. En dépit du fait que l'auditeur ait réussi à le joindre au téléphone et qu'en outre il ait fourni une attestation médicale explicative, le Tribunal n'est pas convaincu de la véracité des propos et écrits dudit médecin.

28. Par ailleurs, l'irrégularité soulevée par le requérant concernant l'insistance de l'auditeur afin d'interviewer le requérant quand il était en congé maladie est sans fondement. Les transcriptions des entretiens témoignent que le requérant n'a jamais abordé ce problème avec l'auditeur et, par email du 10 novembre 2010, l'auditeur a même tenté de s'assurer de la santé du requérant avant son arrivée en mission pour l'entretien.

29. Concernant l'argument du requérant selon lequel la sanction était préméditée par l'auditeur, le Tribunal conclut qu'il est sans fondement. L'enquête a été poursuivie sur ordre du Medical Claims Unit parce qu'il y avait des doutes graves par rapport à l'authenticité des factures, suite à deux autres cas de fraude similaires pour le remboursement de frais médicaux au PNUD.

30. En matière disciplinaire, l'amendement du 11 mai 2010 de l'instruction administrative ST/AI/371 (mesures et procédures disciplinaires) du 2 août 1991 établit la procédure à suivre pour communiquer les mesures disciplinaires dans ces termes :

« 9. Sur la base du dossier complet, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, agissant au nom du Secrétaire général, procède de la manière suivante :

...

(b) Si les éléments de preuve tendant à indiquer qu'une faute a été commise l'emportent, il recommande l'imposition d'une ou de plusieurs mesures disciplinaires.

La décision sur la recommandation d'imposer des mesures disciplinaires est prise par le Secrétaire général adjoint à la gestion, au nom du Secrétaire général. (...) Le fonctionnaire est informé par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines qu'il a été décidé de lui imposer des mesures disciplinaires. »

31. En premier lieu, le requérant prétend que la notification tardive de la décision est contraire à la procédure disciplinaire stipulée par l'administration. L'instruction administrative citée ne prévoit pas que la notification de la mesure disciplinaire imposée doit se faire dans l'immédiat. L'argument est, par conséquent, juridiquement mal fondé. Le Tribunal regrette ce retard de plus d'un mois entre la décision et sa notification au requérant, mais en l'espèce il ne peut pas conclure à un manquement de l'administration.

32. Le Chapitre X, disposition 10.3 du Règlement du Personnel prévoit la procédure à suivre pour l'application des mesures disciplinaires. Ainsi, il est possible de prononcer une mesure disciplinaire suite à une enquête «autant que [le membre du personnel concerné] a été prévenu par écrit des charges retenues contre lui et qu'il a eu la possibilité de se défendre.»

33. Conformément à l'instruction administrative ST/AI/371 et au chapitre IV du Cadre Juridique du PNUD applicable aux violations des normes de conduite des Nations Unies, l'administration a communiqué une lettre de charges au requérant le 19 juillet 2010, en lui accordant 10 jours après bonne réception de l'email pour y répondre.

34. Le Tribunal considère que ce délai était raisonnable étant donné la complexité de l'affaire.

35. Concernant les droits du fonctionnaire ayant trait à la procédure disciplinaire, le Tribunal conclut au vu de l'ensemble du dossier que les droits du requérant ont été respectés aux termes de l'instruction administrative ST/AI/371.

36. Ainsi, le requérant n'a pas établi l'irrégularité de la procédure suivie pour lui infliger la sanction et il y a lieu maintenant pour le Tribunal de se prononcer sur la matérialité des faits reprochés.

Matérialité des faits

37. Le Tribunal note que, selon le Président du Conseil National de l'Ordre des Médecins, Dr Y. J. Ouédraogo, Dr K. I. et Dr O. M. ne figurent pas sur la liste de l'Ordre des Médecins au Burkina Faso et par conséquent n'étaient pas autorisés à prodiguer des soins médicaux.

38. Parallèlement, il ressort de l'enquête qu'il y a plusieurs irrégularités dans les pièces justificatives soumises par le requérant. Le bien-fondé de ces demandes de remboursement de frais médicaux est remis en cause par les éléments nouveaux découverts de l'auditeur pendant sa mission de terrain au Burkina Faso. Le Tribunal considère que ces irrégularités sont suffisamment troublantes pour fortement suggérer que les dites factures ont été fabriquées.

39. Le Tribunal n'accorde pas de crédibilité au fait que les factures aient été soumises à la GMC par erreur compte tenu du fait que le requérant a rempli le formulaire de demande de remboursement explicitement pour la GMC et que les deux factures n'ont pas été envoyées par le requérant parmi d'autres.

40. Le Tribunal estime donc que les faits sur la base desquels le requérant a été sanctionné sont établis.

Si l'acte constitue une faute professionnelle

41. Pour le Tribunal, les actes du requérant sont constitutifs d'une faute professionnelle au sens des règlements en vigueur au moment des faits reprochés.

42. L'article 3 para. 24 (e) du Cadre Juridique du PNUD énonce les catégories de faute professionnelle, dont la troisième consiste en : « les déclarations mensongères, les falsifications ou les attestations frauduleuses concernant notamment un droit ou une prestation, y compris la non-divulgence d'un fait essentiel concernant le droit ou la prestation en question ».

43. L'administration accuse le requérant d'avoir fait une « déclaration ou attestation frauduleuse concernant un droit ou une prestation accordés par l'Organisation », conformément à l'instruction administrative ST/AI/371, section II para. 2 (c).

44. La section 6.5 du Règlement du "Plan d'Assurance Médicale" (MIP) précise que: "Signing the GMCS MIP Refund Claim Form signifies the subscriber's certification of the truth and accuracy of the information provided." Ayant signé les demandes de remboursement en cause, le requérant est ainsi responsable de l'authentification de la véracité des factures justificatives. En tant que bénéficiaire de ce plan d'assurance médicale, le requérant était tenu de respecter le règlement compétent ainsi que les statuts et règlements applicables au personnel de l'Organisation. Il n'est pas admissible d'affirmer que l'acte fautif provient du médecin car selon les règlements le requérant est chargé de vérifier tout document justificatif soumis.

45. Les faits qui sont reprochés au requérant, à savoir une tentative de fraude, constitue une violation des normes de conduite attendus d'un fonctionnaire international, conformément à la disposition 10.1 du Règlement du Personnel qui offre aussi une définition de faute professionnelle qui mérite sanction disciplinaire comme suit:

«Le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international. »

46. La soumission des pièces justificatives frauduleuses pour se faire rembourser d'un montant d'USD3500, même si ces demandes ont été abandonnées par la suite, constitue un manquement grave compte tenu de

l'intégrité attendue d'un fonctionnaire international. Selon Article 1.2(b) du Statut du Personnel : « Par intégrité on entend surtout, mais non exclusivement, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à son activité et à son statut.»

47. Au vu de l'ensemble du dossier, le Tribunal conclut qu'il y a suffisamment de preuves pour établir que la conduite du requérant est contraire à la disposition 10.1 du Règlement du personnel et à l'article 1.2 (b) du Statut du personnel et qu'il a par conséquent commis une faute.

La proportionnalité de la sanction

48. L'article 10.1 du Statut du personnel, qui prévoit que «Le/la Secrétaire général(e) peut appliquer des mesures disciplinaires à tout fonctionnaire en cas de faute professionnelle», laisse au Secrétaire général une large marge d'appréciation en ce qui concerne la sanction adéquate. Selon la disposition 10.3 (b) (Droit au respect de la légalité en matière disciplinaire) du Règlement du Personnel : «Toute mesure disciplinaire prise à l'encontre du fonctionnaire en cause doit être proportionnelle à la nature et à la gravité de la faute commise.» Il appartient maintenant au Tribunal d'examiner si la mesure disciplinaire infligée par PNUD est manifestement disproportionnée à la faute commise.

49. Le Règlement du MIP précise dans l'article 8.5: «Neither abuse or fraud will be tolerated. The Subscriber will be held responsible and subject to disciplinary measures for any false or incorrect information submitted. Submission of fraudulent MIP claim is ground for dismissal.»

50. En l'espèce, la soumission de faux justificatifs par le requérant à la GMC constitue une faute professionnelle qui mérite la mesure de renvoi selon le règlement du MIP.

51. Le Tribunal considère que l'intégrité des fonctionnaires internationaux devant être sans faille aux termes de l'article 1.2 (b) du Statut du personnel, la sanction prise dans le cas d'espèce est proportionnée à la faute commise.

52. Compte tenu du service loyal pendant 27 ans effectué par le requérant sans faille, l'administration a choisi de lui imposer la mesure de cessation de service au lieu de renvoi.

53. Dans le Jugement No. 1011 de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, le Tribunal a considéré que l'acte du requérant qui avait tenté de se faire rembourser pour USD 411 de frais médicaux avec des attestations frauduleuses constituait incontestablement une faute professionnelle qui devrait être condamnée et punie sans la moindre hésitation.

54. L'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a aussi soutenu la décision d'imposer la mesure disciplinaire de cessation de service dans le cas de Patel-UN Administrative Tribunal-850 (1997), compte tenu de 18 ans de service sans faille, pour une tentative de fraude plus sérieuse que celle dont il s'agit en l'espèce.

55. Le Tribunal considère ainsi que la sanction imposée au requérant n'est nullement disproportionnée vu la gravité de la faute qui lui est reprochée.

Décision

56. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE:

- a. Que la décision du 24 juin 2011 prise par le PNUD et reçue par le requérant le 28 juillet 2011, est bien fondée ;
- b. Le recours est rejeté.

(Signé)

Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 25 septembre 2013

Enregistré au greffe le 25 septembre 2013

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffier par interim, Nairobi