



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

**Juge :** M<sup>me</sup> Joëlle Adda

**Greffé :** New York

**Greffière :** M<sup>me</sup> Nerea Suero Fontecha

ROLLI

contre

LE SECRETAIRE GENERAL  
DE  
L'ORGANISATION MÉTÉOROLOGIQUE  
MONDIALE

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil du requérant :**

Robbie Leighton, Bureau de l'aide juridique au personnel

**Conseil du défendeur :**

Daniel Trup, OMM

## **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.

9. Le 30 avril 2021, l'affaire a été transférée du greffe du Tribunal à Genève à celui de New York.

10. Le 25 mai 2021, la juge de céans a été saisie de l'affaire.

## **Faits**

11. Afin de poser le contexte du présent jugement, le Tribunal résumera dans les paragraphes qui suivent, en tant que de besoin, la liste des faits convenus que les parties ont présentée dans leur déclaration cosignée en date du 15 octobre 2021. Ce résumé sera au besoin complété par des informations provenant soit des pièces versées au dossier, soit du jugement rendu par le Tribunal du contentieux administratif en l'affaire *Abalos et al.* UNDT/2021/138, qui apporte des renseignements pertinents sur la structure de gouvernance de l'OMM.

12. Le requérant a travaillé pour l'OMM pendant près de cinq ans, durant lesquels ses résultats professionnels n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation défavorable, avant d'être licencié sans préavis.

13. Au cours de la période allant de février 2017 à mai 2018, des désaccords liés au travail, qui concernaient l'administration par l'OMM de son programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire, ont opposé le requérant et le Secrétaire général de l'OMM.

14. Deux rapports d'audit ont été publiés à ce sujet. À la demande du Secrétaire général de l'OMM en février 2018, le Bureau du contrôle interne (BCI) a publié le premier rapport en mars 2018. Le deuxième rapport a été établi en avril 2018 par les auditeurs externes de l'OMM, puis soumis en juin 2018 à la dix-septième session du Conseil exécutif de l'OMM par le Secrétaire général. On notera que dans la hiérarchie interne de l'Organisation, le Secrétaire général répond devant le Conseil exécutif (voir *Abalos et al.* UNDT/2021/138).

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 par le requérant devant la Commission paritaire de recours soit réexaminé et de nouveau jugé par une instance neutre qui statue sur dossier et rende une décision écrite comprenant un exposé des faits pertinents, du droit applicable et des motifs retenus. Le Tribunal d'appel a proposé de renvoyer l'affaire à la Commission paritaire de recours, dont les conclusions devaient être dûment étayées par des preuves (y compris, le cas échéant, des dépositions de témoins) et s'inscrire dans une décision écrite tranchant la question finale, comme le prévoyait le paragraphe 10 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel lu conjointement avec l'article 2 de l'accord.

18. Depuis le prononcé de l'arrêt *Rolli* 2019-UNAT-952, l'OMM a décidé de supprimer la Commission paritaire de recours et d'accepter la compétence du Tribunal

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<sup>er</sup> 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'affaire bénéficierait de toute l'attention qu'on est en droit d'attendre d'un mécanisme judiciaire indépendant et impartial. Ces instructions n'étaient cependant pas adressées au Tribunal du contentieux administratif qui, par définition, constitue un tel mécanisme. Elles ne s'imposent par conséquent pas à lui mais elles pourront le cas échéant lui servir de guide, dans son rôle d'instance principale d'établissement des faits reconnu par la jurisprudence constante du Tribunal d'appel (voir, par exemple, *Gehr* 2012-UNAT-234, *Turkey* 2019-UNAT-955 et *Robinson* 2020-UNAT-1040).

#### *Objet du présent jugement*

20. Dans ses conclusions déposées le 15 octobre 2021, le requérant note que son affaire est « double ». D'une part, l'absence d'enquête le concernant ou d'entretien avec lui, le refus de lui donner la possibilité de répondre aux allégations de faute, etc. sont autant de violations si fondamentales de la procédure régulière que la décision portant licenciement sans préavis ne saurait être considérée comme ayant été prise sur une base appropriée et est donc viciée. Le requérant fait valoir que ces violations sont manifestes à la lecture des pièces de procédure et que le Tribunal n'aura pas besoin d'entendre des témoins pour trancher cet aspect de l'affaire. Il déclare en conséquence que la tenue d'une audience ne serait pas nécessaire si le Tribunal devait convenir que la gravité de ces violations des droits de la défense est telle que la décision est frappée d'irrégularité.

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 la seule question de la régularité de la procédure. Il examinerait ensuite si l'une ou l'ensemble des irrégularités alléguées étaient de nature à entacher d'irrégularité la décision contestée et à entraîner son annulation. En ce qui concerne la demande de documents écrits supplémentaires formulée par le requérant, le Tribunal a noté que le défendeur avait effectivement

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'ordonnance n° 95 (NY/2021), le Tribunal a donc statué que s'il devait répondre à la question ci-dessus par l'affirmative, il rendrait un jugement motivé et n'examinerait pas les autres questions soumises au contrôle judiciaire. Il autoriserait ensuite les parties à déposer des conclusions sur la question de la réparation à la lumière de son jugement.

27. Si au contraire le Tribunal constatait qu'aucune irrégularité de procédure n'avait été commise ou n'était grave au point d'avoir eu un impact sur le fond de la décision contestée, il rendrait une ordonnance à ce sujet et procéderait à l'examen de la question de savoir si la décision contestée était dûment fondée au regard des faits et du droit. Étant donné que le requérant n'a demandé la tenue d'une audience que dans ce dernier cas, le Tribunal ne considérerait sa demande que s'il procédait à cet examen.

#### *Cadre réglementaire applicable de l'OMM*

28. Dans la lettre de licenciement datée du 9 mai 2018, le Secrétaire général de l'OMM a informé le requérant de la décision administrative contestée et du fait qu'il était licencié avec effet immédiat en raison d'une faute grave. Or, il fondait cette décision sur les seuls anciens articles 1.1 et 1.2 du Statut du personnel de l'OMM, alors qu'aucune de ces dispositions ne lui conférait le pouvoir de licencier un fonctionnaire sans préavis. Leur objet était de définir certains des principaux devoirs et obligations des fonctionnaires de l'OMM.

29. Sur ce même point, le défendeur fait référence dans ses conclusions finales à l'ancien article 10.1 du Statut du personnel de l'OMM, qui dispose que le Secrétaire général de l'OMM peut « appliquer des mesures disciplinaires aux membres du personnel dont la conduite ne donne pas satisfaction. Il peut renvoyer sans préavis un

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 Tribunal du contentieux administratif ne procédait pas à un examen au fond mais à un contrôle juridictionnel, procédure qui consistait à examiner la manière dont le



décideur était arrivé à la décision attaquée et non le bien-fondé de la décision (voir *Sanwidi*, par. 42).

33. Parmi les éléments à prendre en considération lorsqu'on examinait la façon dont l'Administration exerçait son pouvoir discrétionnaire, le Tribunal d'appel a indiqué que la liste des principes juridiques applicables en droit administratif ne saurait être épuisée, mais que, entre autres motifs, une décision inique, déraisonnable, irrégulière, irrationnelle, viciée sur le plan procédural, partielle, gratuite, arbitraire ou disproportionnée autorisait les tribunaux à contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'Administration (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 38).

*La jurisprudence du Tribunal d'appel sur le droit à une procédure régulière en matière disciplinaire*

34. Le Tribunal considère en accord avec les parties que selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, certaines normes minimales s'appliquent intrinsèquement en matière disciplinaire, même si elles ne sont pas explicitement énoncées dans le cadre réglementaire pertinent. Dans l'affaire *Abu Osba* 2020-UNAT-1061, par exemple, le Tribunal d'appel a statué que si le Règlement du personnel de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine était muet quant à la garantie d'une procédure régulière dans les affaires disciplinaires, les dispositions y relatives de la common law devraient néanmoins s'appliquer (par. 68).

35. Le Tribunal d'appel a déjà confirmé certaines normes minimales et certains principes relatifs à la régularité de la procédure qui sont pertinents en l'espèce :

- a. Avant que ne soit prise toute décision administrative portant sanction disciplinaire, l'intéressé doit avoir été dûment informé des allégations portées contre lui (voir *Abu Osba*, par. 68, ainsi que, par exemple, *Leal* 2013-UNAT-337, par. 24 ; *Rangel* 2015-UNAT-535, par. 72 et 75 ; *Muindi* 2017-UNAT-782, par. 52 et 53 ; *Elobaid* 2018-UNAT-822, par 28 ; *Sall* 2018-UNAT-889, par. 36) ;

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) ;

d. 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. 54). Cette ignorance peut être une source d'incertitude et entraîner des retards inutiles.

*Le requérant a-t-il bénéficié des garanties de procédure applicables à une affaire disciplinaire ?*

36. Le requérant soutient en substance qu'aucune instance disciplinaire n'a été ouverte et qu'il n'a donc pas pu exercer ses droits à une procédure régulière.

37. Le défendeur admet que, même si le cadre réglementaire de l'OMM est muet à cet égard, les normes de procédure régulière étaient en réalité applicables à la procédure disciplinaire engagée contre le requérant. Il fait cependant valoir que le requérant a effectivement bénéficié de tous ces droits procéduraux. À cet égard, il indique que le Tribunal doit examiner la présente affaire en adoptant une approche en deux temps,

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 anticipée et au départ volontaire de l'OMM et, d'autre part, à la prise de contact du requérant avec le Comité d'audit et de surveillance. Plus précisément, le Tribunal doit d'abord déterminer l'étendue de la violation des garanties de procédure, si tant est qu'il y ait violation, eu égard à chacune des fautes reprochées au requérant, et ensuite rechercher si ces violations ont influé sur la décision.

38. Le Tribunal note que dans la lettre de licenciement du 9 mai 2018, le Secrétaire général de l'OMM commence par mentionner le courriel que le requérant a adressé le 3 mai 2018 aux membres du Comité d'audit et de surveillance au sujet du rapport d'audit publié en mars 2018 par le Bureau du contrôle interne. Le Secrétaire général de l'OMM estimait que ce courriel représentait, de la part du requérant, une tentative malvenue de s'adresser en privé au Comité d'audit et de surveillance pour exprimer son désaccord avec la Direction exécutive. Il ajoutait qu'il s'agissait là selon lui d'un comportement franchement inacceptable.

39. Par la suite, dans la lettre de licenciement, le Secrétaire général de l'OMM fait aussi référence aux actions du requérant à l'égard de l'administration par l'OMM de son programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire, qu'il qualifie d'infractions délibérées. Le Secrétaire général de l'OMM estimait à cet égard que le requérant avait gravement enfreint le Règlement financier, le Statut du personnel et le Code de déontologie de l'Organisation

40. En conséquence, le Tribunal estime que, comme le fait valoir le défendeur, le Secrétaire général de l'OMM a effectivement fondé sa décision administrative de licencier sans préavis le requérant sur deux chefs de faute distincts, à savoir a) son courriel du 3 mai 2018 adressé par le requérant au Comité d'audit et de surveillance et

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'Organisation, même lorsqu'ils avaient effectué leur période de préavis ... [ii] La feuille de calcul qui avait été approuvée par le Secrétaire général a la réunion du 3 juillet 2017 ne prévoyait nullement que tous les fonctionnaires quittant l'organisation recevraient une indemnité tenant lieu de préavis ou d'autres paiements... [iii] Le requérant avait soumis au Président le 9 février 2018 une liste d'avantages supplémentaires à accorder au personnel, laquelle n'incluait pas la prestation de 129 689 francs suisses versée à [M. EC (nom supprimé)] ... [iv] Une liste de paiements supplémentaires dont avaient bénéficié les fonctionnaires quittant l'Organisation différait considérablement de ce que le requérant avait précédemment présenté au Secrétaire général le 3 juillet 2017, le 31 janvier 2018 et le 9 février 2018... » ;

d. En particulier, le rapport du BCI a établi ce qui suit : [i] Le nombre de fonctionnaires qui avaient bénéficié des paiements supplémentaires à leur cessation de service s'élevait à 14 et non à cinq comme le requérant l'avait indiqué au Président le 9 février 2018 ; [ii] La valeur monétaire du trop-payé aux membres du personnel s'élevait à 734 000 CHF, soit bien plus que le montant présenté par le requérant dans l'exposé qu'il avait fait au Président le 9 février 2018 ;

e. Le Tribunal doit donc constater les éléments suivants : « [i] Une enquête indépendante a été menée par le BCI en ce qui concerne l'administration du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire. Le BCI est chargé, en tant qu'entité indépendante de l'OMM, d'enquêter sur toutes les allégations ou présomptions de fraude, de gaspillage, de mauvaise gestion ou de faute professionnelle... Comme l'a dit le Tribunal du contentieux

administratif dans l'affaire *Borhom* [UNDT/2011/067], toute enquête doit être menée par un organe neutre, libre de tout parti pris et dûment mandaté pour mener de tels examens... le BCI est un tel organe dans le contexte de l'OMM. [ii] Le requérant était au courant de l'enquête relative à l'administration du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire : il en connaissait la teneur, ayant assisté à des réunions concernant le programme, et il en avait reçu notification. [iii] Le requérant a pris part à l'enquête : il a apporté sa contribution à l'audit et a eu l'occasion de répondre aux conclusions du rapport du BCI avant que celui-ci ne soit publié... C'est d'ailleurs parce qu'il pensait à tort que ses observations n'avaient pas été prises en compte par le BCI qu'il a pris contact avec le Comité d'audit et de surveillance, ce qui constitue l'objet de la seconde faute ; [iv] Le requérant a eu la possibilité de présenter au BCI tous les éléments de preuve dont il disposait : il convient de noter que [M<sup>me</sup> B (nom supprimé)] et le requérant ont présenté des observations conjointes sur le rapport du Bureau avant que celui-ci ne soit publié... et v) Le requérant a eu la possibilité de contester le résultat de la procédure disciplinaire : il conservait la possibilité de former un recours pour contester les éléments de preuve sur lesquels la sanction était fondée... et « faire face à ses accusateurs ».

43. Le Tribunal observe en premier lieu qu'en principe, un audit ne saurait être assimilé à une enquête, car ces deux types d'examen ont des objectifs différents et ne relèvent pas de la même profession (auditeurs pour l'un et enquêteurs pour l'autre).

44. L'Assemblée générale, par exemple, à l'alinéa 5 du préambule de sa résolution [48/218 B](#) (Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies) du 12 août 1994, par laquelle elle établit le mandat

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 gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, le Bureau examine, analyse et évalue l'emploi qui est fait des ressources financières de l'Organisation des Nations Unies afin de garantir l'exécution des programmes et des décisions des organes délibérants ; il vérifie l'application par les administrateurs des règles et directives administratives et financières, ainsi que des recommandations approuvées des organes de contrôle externe ; il procède à des audits, études et enquêtes de gestion en vue de rationaliser la structure de l'Organisation et de lui permettre de mieux assurer l'exécution des programmes et des décisions des organes délibérants ; il veille, enfin, à l'efficacité des systèmes de contrôle interne.

...

#### Investigation

Le Bureau enquête sur les allégations faisant état de violations des règles, directives et instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies, informe le Secrétaire général des résultats et lui fait les recommandations voulues pour l'aider à arrêter les mesures d'ordre juridictionnel ou disciplinaire à prendre.

46. En outre, le Tribunal note que d'après la définition donnée par l'Institut des auditeurs internes, qui a été adoptée par le BSCI, l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte des conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée ; il aide les organisations à atteindre leurs objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, leurs processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance, et en faisant des propositions pour en améliorer

l'efficacité (voir, par exemple, le manuel interne (Internal Manual) du BSCI daté de mars 2017, p. 6).

47. L'enquête, quant à elle, est un processus d'instruction régi par la loi et visant à rassembler des informations en vue de déterminer l'existence d'une faute et, le cas échéant, la responsabilité des personnes ou entités en cause. (voir, par exemple, le manuel des enquêtes du BSCI (Investigations Manual) daté de janvier 2015, p. 2).

48. Dans ces conditions, l'audit a une portée systémique plus vaste qu'une enquête et ne donne lieu à aucune évaluation de la responsabilité individuelle à raison d'actes répréhensibles présumés. L'audit ne peut donc pas se substituer à l'enquête, qui est nécessaire dans le cadre d'une procédure disciplinaire, pour les raisons qui précèdent mais aussi parce qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'un membre du personnel interrogé dans le cadre d'un audit bénéficie des garanties procédurales voulues, notamment celles visées ci-dessus aux alinéas a) à c) du paragraphe 35.

49. La question qui se pose alors en l'espèce est donc de savoir si l'examen réalisé par le BCI, bien qu'il ait été qualifié d'audit, avait néanmoins par son objectif et dans son exécution le caractère d'une enquête disciplinaire, au cours de laquelle le requérant avait bénéficié des garanties de procédure voulues.

50. Le Tribunal observe que dans son rapport d'audit, le BCI déclarait avoir, dans la présente affaire, été chargé par le Secrétaire général de l'OMM d'examiner les programmes d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire et les paiements effectués à ce titre, de vérifier leurs conformité avec les règles et procédures applicables et d'évaluer leur incidence financière. Rien dans cette déclaration ne pouvait donc laisser supposer que l'audit avait pour objectif d'enquêter tout particulièrement sur une éventuelle faute du requérant à cet égard. Il s'agissait plutôt de réaliser, pour autant que



cela concerne la présente affaire, une évaluation générale de l'administration par l'OMM du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire.

51. En ce qui concerne l'exécution de l'audit, les conclusions du BCI répondent bien à l'objectif annoncé du rapport. S'il est vrai que, dans le résumé analytique, le BCI indique que le programme n'a pas été administré conformément aux règles financières de l'OMM et considère comme inadmissibles les paiements à titre gracieux qui ont été effectués, il ne met cependant en cause la responsabilité individuelle de personne, et notamment pas celle du requérant. De plus, il n'indique nulle part dans le reste de son rapport que des actes répréhensibles seraient attribuables en particulier au requérant.

52. En outre, le défendeur, qui affirme que le requérant a bel et bien fait une déclaration au BCI, échoue en ce moyen de fait car il n'a pas démontré que le requérant ait été averti par le Bureau d'une investigation à son égard pour faute éventuelle. Le requérant ne pouvait donc pas faire d'observations sur cette allégation et adapter sa réponse de manière appropriée afin de se défendre. En outre, il n'a manifestement pas eu la possibilité d'être représenté par un avocat.

53. Il s'ensuit que l'audit du BCI n'avait pas eu le caractère d'une enquête disciplinaire portant sur d'éventuels actes répréhensibles du requérant, y compris des fautes professionnelles. Au contraire, comme le soutient le requérant, il apparaît qu'aucune instance disciplinaire n'a été ouverte.

54. Par conséquent, le requérant n'a bénéficié d'aucune des garanties de procédure impératives visées ci-dessus aux alinéas a) à c) du paragraphe 35, ayant été privé de ses droits a) d'être informé de l'allégation de faute, b) de faire des observations à ce

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.

57. Le Tribunal considère en outre que la question du droit à des garanties procédurales ne saurait être vidée de son objet ainsi que le suggère le défendeur. Il se trouve en effet que quand le Secrétaire général de l'OMM lui a imposé la sanction disciplinaire, le requérant n'avait pas été informé de l'allégation de faute portée contre lui et, partant, n'avait pas eu la possibilité de faire des observations à ce sujet pour se défendre ou d'être représenté par un avocat. Le requérant ne saurait avoir renoncé à ces droits du seul fait qu'il a admis avoir envoyé le courriel du 3 mai 2018 au Comité d'audit et de surveillance. La question qui se pose est celle de savoir si le Secrétaire

général de l'OMM pouvait régulièrement décider de licencier sans préavis le requérant sans lui avoir donné la moindre chance de se défendre et de s'expliquer.

58. En conséquence, le Tribunal estime que le requérant n'a bénéficié d'aucune des garanties procédurales obligatoires visées ci-dessus aux alinéas a) à c) du paragraphe 35.

La décision administrative contestée était-elle dûment motivée ?

59. Le Tribunal a déjà relevé ci-dessus que, dans la décision administrative contestée du 9 mai 2018 portant licenciement sans préavis du requérant, le Secrétaire général de l'OMM n'a pas indiqué que cette décision était prise sur le fondement de l'ancien article 10.1 du Statut du personnel de l'OMM, faisant seulement référence aux anciens articles 1.1 et 1.2. Cette information n'a été fournie que dans les conclusions finales du défendeur.

60. En outre, le Secrétaire général de l'OMM n'a pas précisé ce pour quoi exactement le requérant était licencié sans préavis, à savoir si c'était en raison a) de son courriel du 3 mai 2018 adressé au Comité d'audit et de surveillance, b) de son action dans le cadre de l'administration du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire, ou c) des deux chefs de faute à la fois.

61. Le Tribunal estime donc que la décision administrative contestée n'a pas été dûment motivée, ce qui constitue en soi, du point de vue de l'accès à la justice, une violation de la garantie procédurale visée ci-dessus à l'alinéa d) paragraphe 35.

*Les irrégularités de procédure ont-elles eu une incidence sur l'issue de l'affaire (principe dit « d'absence de différence ») ?*

Jurisprudence du Tribunal d'appel

62. Le Tribunal d'appel a, à plusieurs reprises, confirmé le principe dit « d'absence de différence ». Il s'ensuit que seules les irrégularités de procédure qui ont eu une

incidence sur la décision administrative contestée peuvent entacher celle-ci d'irrégularité (voir, par exemple, *Kallon* 2017-UNAT-742, *Allen* 2019-UNAT-951, *Ladu* 2019-UNAT-956 et *Thiombiano* 2020-UNAT-978).

63. Le requérant soutient en substance que les irrégularités procédurales décelées étaient si graves qu'elles ont effectivement influé sur la décision administrative contestée.

64. En ce qui concerne l'action du requérant dans le cadre de l'administration du programme d'incitation à la retraite anticipée et au départ volontaire, le défendeur soutient, sur le fondement de l'arrêt *Kallon*, que toute audience supplémentaire aurait été absolument inutile puisque les éléments de fond des actions du requérant avaient déjà été confirmés à la fois par les preuves présentées par le BCI et par la connaissance que le Secrétaire général de l'OMM avait de l'affaire en tant que principal décideur.

65. Le défendeur fait valoir que dans ces conditions, le requérant pouvait certes contester les preuves, mais que le respect des formes régulières n'était guère de nature à influencer sur le résultat de l'affaire ou à convaincre le Secrétaire général de l'OMM, qui disposait à la fois d'une connaissance directe des faits et des preuves établies par le BCI dans son audit.

66. En ce qui concerne le courriel du 3 mai 2018, le défendeur soutient que le requérant n'a pas indiqué ce qui aurait pu être fait en vue de recueillir des preuves au sujet d'une conversation qu'il avait eue en privé avec le Secrétaire général. Celui-ci avait une connaissance directe des discussions qu'ils avaient tenues le 20 avril 2018, et il n'y avait rien à attendre d'investigations supplémentaires dans la mesure où les faits en cause avaient eu lieu pendant une réunion privée entre le requérant et le Secrétaire général.

67. Le défendeur soutient en outre que si le Secrétaire général de l'OMM avait diligenté une enquête indépendante sur des faits qui avaient eu lieu pendant une réunion privée, il aurait en cela privilégié la forme sur le fond. Une telle enquête, loin de

déboucher sur des preuves supplémentaires, aurait entraîné des retards inutiles et privé le Secrétaire général de l'OMM de son pouvoir de licencier un fonctionnaire qui avait enfreint non seulement la déontologie, mais aussi une interdiction expresse. Aucune inobservation présumée des formes régulières n'aurait dans ces conditions emporté une différence dans la décision du Secrétaire général et, comme l'a déclaré le Tribunal du contentieux administratif dans son jugement en l'affaire *Coleman* 2021/UNDT/016, les irrégularités n'entraînent pas toutes nécessairement l'annulation de la décision contestée.

68. Le Tribunal ne partage pas l'avis du défendeur. Il se trouve en effet que le Secrétaire général de l'OMM a pris sans aucune forme d'avertissement préalable la décision administrative contestée de licencier sans préavis le requérant et qu'en conséquence, aucune procédure n'a été engagée avant que cette décision ne soit prise.

69. Sauf à envisager une éventuelle procédure disciplinaire comme une simple mascarade, le Secrétaire général de l'OMM ne pouvait pas savoir, lorsqu'il a décidé des suites à donner aux deux chefs de faute présumée, quelle aurait été la réaction du requérant s'il avait bénéficié du droit fondamental à une procédure régulière, c'est-à-dire s'il avait été informé des allégations de faute à son égard et autorisé à les commenter, et tout particulièrement s'il avait été représenté par un conseiller juridique compétent. Le Secrétaire général ne pouvait donc pas savoir à l'avance quelle décision finale il aurait prise à la lumière de la réponse du requérant aux allégations de faute professionnelle.

70. En outre, le défendeur n'a jamais, avant la présente procédure judiciaire, avancé de raisons pour justifier que le Secrétaire général de l'OMM n'ait pas ouvert d'instance disciplinaire contre le requérant. Ces explications tardives ne permettent toutefois pas de remédier après coup aux irrégularités en question. Essentiellement, les garanties de procédure qui ont été refusées en l'espèce sont d'une importance si fondamentale pour

l'instance disciplinaire que le décideur ne saurait les écarter unilatéralement à sa propre discrétion.

71. En conséquence, même en tenant compte du principe « d'absence de différence », le Tribunal estime que la décision administrative contestée était irrégulière.

### **Dispositif**

72. Le Tribunal DÉCIDE que :

- a. La décision administrative contestée et irrégulière ;
- b. Le **jeudi 6 janvier 2022 à 16 heures au plus tard**, le requérant présentera ses conclusions finales sur la question de la réparation. Ces conclusions seront rédigées en cinq pages au maximum en police Times New Roman, taille 12, avec un interligne de 1,5 ;
- c. Le **jeudi 20 janvier 2022 à 16 heures au plus tard**, le défendeur présentera ses conclusions finales en réponse aux conclusions finales du requérant. Ces conclusions seront rédigées en cinq pages au maximum en police Times New Roman, taille 12, avec un interligne de 1,5 ;
- d. Le **mardi 25 janvier 2022 à 16 heures**, le requérant pourra déposer un mémoire d'observations finales éventuelles en réponse aux conclusions finales du défendeur, rédigées en deux pages au maximum, en utilisant la police Times New Roman, taille 12, avec un interligne de 1,5. Ces observations finales doivent se fonder uniquement sur les arguments et les éléments de preuve déjà

présentés, aucun nouvel argument ou élément de preuve n'étant autorisé à ce stade.

e. Sauf décision contraire, à la réception de la dernière des pièces susmentionnées ou à l'expiration des délais prévus, le Tribunal tranchera l'affaire et rendra son jugement sur la base des pièces versées au dossier.

*(Signé)*

M<sup>me</sup> Joëlle Adda

Ainsi jugé le 16 décembre 2021

Enregistré au Greffe le 16 décembre 2021

*(Signé)*

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York