

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
31 janvier 2006  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1266

Affaire n° 1349

Contre : Le Secrétaire général  
de l'Organisation  
des Nations Unies

## LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Vice-Président, assurant la présidence; M<sup>me</sup> Brigitte Stern; M<sup>me</sup> Jacqueline R. Scott;

Attendu qu'à la demande d'un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé au 2 octobre 2003 puis, par décisions successives, jusqu'au 31 mars 2004 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 31 mars 2004, le requérant a introduit une requête, priant notamment le Tribunal :

« e) [D]'ordonner au Secrétaire général de considérer la période du 9 juillet 2002 au 1<sup>er</sup> avril 2003 comme un congé spécial sans traitement; et

f) [D]'ordonner au Secrétaire général de réintégrer le requérant à compter du 1<sup>er</sup> avril 2003, et de lui verser l'intégralité de son traitement et autres éléments de la rémunération, conformément à la recommandation du Comité paritaire de discipline. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé jusqu'au 30 juillet 2004 puis, par décisions successives jusqu'au 31 octobre, le délai qui lui était imparti pour produire sa réponse;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 19 novembre 2004;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 31 mars 2005, auxquelles le défendeur a répondu le 27 octobre;

Attendu que l'exposé des faits, y compris les états de service du requérant, figurant dans le rapport du Comité paritaire de discipline est en partie ainsi rédigé :

**« États de service**

... [Le requérant] a été recruté au Ghana, le 21 décembre 1982, au titre d'un engagement de durée déterminée de six mois ... comme mécanicien auto de classe FS-3 [au service de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)] à Naqoura. Son engagement a été prolongé à plusieurs reprises ... il a été promu à la classe FS-4 le 1<sup>er</sup> octobre 1988, puis à la classe FS-5 le 1<sup>er</sup> juillet 1993. À compter du 6 février 1999, il a été réaffecté à Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) à Damas. Son dernier [engagement de durée terminée] ... devait expirer le 31 décembre 2002.

**Déroulement de la procédure**

... Le 16 octobre 2001, la Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a publié un rapport au sujet d'une enquête ouverte à la suite d'une décision de la direction de la FINUL de surveiller le courrier électronique [d'un fonctionnaire de la FINUL (M. M-D)].

... L'opération de surveillance a mis au jour une correspondance électronique datant de fin janvier à début septembre 2000, [entre M. M-D, le requérant et une femme résidant au Ghana (M<sup>me</sup> A)]. Dans une déclaration aux enquêteurs du BSCI, [le requérant] a admis qu'il avait engagé cette correspondance en vue de faire venir ... M<sup>me</sup> [A] en Israël en utilisant un passeport délivré à la femme ou à la fille de [M. M-D], mais a indiqué que ce plan n'avait pas été mis à exécution. [Le requérant] a dit qu'il avait donc fait le nécessaire pour qu'un visa israélien soit délivré au nom de sa femme et avait envoyé le passeport de celle-ci à M<sup>me</sup> [A] qui, grâce au visa israélien délivré à Abidjan, était entrée en Israël.

... Le 22 mars 2002, [le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le requérant des allégations de faute portées contre lui et lui a communiqué copie du rapport du BSCI ainsi que d'autres documents.]

...

... Le 9 juillet ... [le requérant a été informé que le Secrétaire général avait décidé de le renvoyer sans préavis pour faute grave. La décision avait pour fondement, d'une part, les conclusions du BSCI selon lesquelles le requérant avait, de concert avec [M. M-D] organisé l'entrée illégale de M<sup>me</sup> [A] en Israël, ce qui constituait une conspiration en vue de violer la législation locale et, d'autre part, la conclusion selon laquelle il avait envoyé le passeport de sa femme, muni d'un visa d'entrée en Israël, à M<sup>me</sup> [A], permettant à celle-ci d'entrer illégalement en Israël en se faisant passer pour sa femme. Le 19 août 2002, [le requérant] a saisi [le Comité paritaire de discipline] d'une demande de réexamen de la décision.

Le 25 mars 2003, le Comité paritaire de discipline de New York (ci-après le Comité) a présenté son rapport. Ses considérations et recommandation se lisaient en partie comme suit :

### « Considérations

...

18. ... [Le] Comité constate que les faits de la cause ne sont pas contestés. Il relève que le conseil [du requérant] n'a pas contesté la régularité de l'interrogatoire mené par le BSCI, qui inspire au Comité certaines réserves. ... [Le] Comité fait remarquer que [le requérant] a été accusé à la suite d'une fouille discutable dans l'ordinateur d'un autre fonctionnaire. ...

19. [Dans l'instruction administrative ST/AI/371 du 2 août 1991, intitulée « Mesures et procédures disciplinaires révisées », le Règlement du personnel et le Règlement intérieur du Comité, en l'absence de directives claires concernant la distinction entre faute et faute grave, le Comité estime qu'il doit se laisser guider par le bon sens. La [réponse] du représentant du Secrétaire général à cette question ... confirme qu'il n'existe pas de critères établis. ... Ces directives faisant toujours défaut – 11 ans après la publication de [l'instruction administrative ST/AI/371] et le Comité ne disposant d'aucun argument justifiant la « gravité » de la violation, il estime que la décision de renvoi sans préavis, préférée à l'application de l'alinéa b) du paragraphe 9 de [l'instruction administrative ST/AI/371], doit être considérée comme arbitraire. L'affaire a maintenant été portée devant le Comité et celui-ci considère qu'il aurait mieux valu le saisir avant de prendre la décision de renvoi sans préavis plutôt qu'après l'avoir prise.

### Recommandations

20. S'il avait eu l'occasion de se prononcer, le Comité n'aurait pas recommandé le renvoi [du requérant]. ... Celui-ci a commis une faute, mais 20 ans de service exemplaire auraient dû être pris en considération. Si l'affaire avait été portée devant le Comité dès le départ, celui-ci aurait recommandé, comme mesures disciplinaires, la rétrogradation et une amende. À l'issue de cet examen, le Comité recommande au Secrétaire général

a) De réintégrer [le requérant] à la classe FS-4 (rétrogradation d'une classe), et

b) De considérer la période comprise entre le 9 juillet 2002 et la date de la décision de réintégration comme un congé spécial sans traitement – ce qui entraîne une perte de rémunération qui équivaut à une amende substantielle.

21. Le Comité ne fait aucune autre recommandation en l'espèce.»

Le 1<sup>er</sup> avril 2003, le Secrétaire général adjoint à la gestion a fait tenir copie du rapport du Comité au requérant, en l'informant de ce qui suit :

« Le Secrétaire général ... est d'accord avec le Comité que les faits de la cause ne sont pas contestés et que votre faute est donc bien établie. Toutefois, il est en désaccord avec le Comité qui a estimé qu'il était arbitraire de qualifier votre faute de "grave", justifiant un renvoi sans préavis. En matière disciplinaire, Secrétaire général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire qui englobe la détermination de ce qui constitue une faute grave ainsi que le choix des mesures disciplinaires, et le Tribunal administratif l'a constamment confirmé. Un renvoi sans préavis pour faute grave est justifié dans les cas où la

faute est patente et manifestement incompatible avec le maintien de l'intéressé au service de l'Organisation. En ce qui concerne votre faute, elle a été jugée grave non seulement parce qu'il s'agissait d'une malhonnêteté, faite d'une tentative de tromper le pays hôte, Israël, en facilitant au moyen d'un faux passeport l'entrée illégale de votre amie sur son territoire, mais aussi parce qu'elle a porté atteinte ou était de nature à porter atteinte à la réputation de l'Organisation et de son personnel dans le pays hôte. Le Secrétaire général estime donc que le renvoi sans préavis est une sanction pleinement justifiée, et proportionnelle à la gravité de votre faute.

Fort de cette conclusion, le Secrétaire général a décidé de ne pas donner suite à la recommandation du Comité et de considérer l'affaire comme close. »

Le 31 mars 2004, le requérant a saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux moyens du requérant sont les suivants :

1. La décision de considérer l'acte du requérant comme une faute « grave » était arbitraire.

2. L'infraction commise par le requérant a été qualifiée de contravention par les autorités israéliennes. Selon la définition de la conspiration retenue par le BSCI, à savoir « deux ou plusieurs personnes convaincues d'entente ou de plan en vue de commettre un délit », aucune conspiration n'a eu lieu puisque le requérant a commis une contravention et non un délit.

3. Le renvoi sans préavis était une sanction excessive.

4. Le requérant n'a pas agi par goût du lucre, mais dans le but d'aider une amie malade (M<sup>me</sup> A), qui avait besoin de soins médicaux ne pouvant lui être dispensés au Ghana. Sa motivation était totalement humanitaire et altruiste.

5. Les autorités israéliennes n'ayant jamais eu connaissance de la faute du requérant, nulle atteinte n'a été portée, ou ne risque de l'être, à la réputation de l'Organisation.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant ne satisfait pas aux normes de conduite exigées des fonctionnaires internationaux.

2. Les faits de la cause sont bien établis. Les actes du requérant constituaient une faute grave.

3. La sanction qui lui a été imposée était justifiée et n'était pas disproportionnée par rapport à l'infraction commise. Le défendeur a respecté les critères fixés par le Tribunal pour l'examen des mesures disciplinaires.

4. En l'espèce, l'enquête n'a pas été entachée de vices de procédure.

5. Le renvoi sans préavis n'a pas été une décision arbitraire.

Le Tribunal, ayant délibéré du 1<sup>er</sup> au 23 novembre 2005, rend le jugement suivant :

I. Le requérant est entré au service de la FINUL, à Naqoura, le 21 décembre 1982, au titre d'un engagement de durée déterminée de six mois, comme mécanicien auto à la classe FS-3. Il a été plusieurs fois réengagé, et promu à la classe FS-4 en

octobre 1988, et à la classe FS-5 en juillet 1993. Après plusieurs affectations temporaires à d'autres missions, il a été réaffecté à la FNUOD, à Damas, à compter du 6 février 1999. Renouvelé pour la dernière fois, son engagement de durée déterminée devait arriver à expiration le 31 décembre 2002.

II. Le 16 octobre 2001, le BSCI a publié un rapport d'enquête portant sur les activités d'un fonctionnaire de la FINUL qui révélait l'existence d'une correspondance électronique impliquant le requérant dans une conspiration. Dans le cadre de l'enquête du BSCI, le requérant avait, le 28 juin 2001, fait une déclaration écrite aux enquêteurs sur son implication dans l'affaire. Dans cette déclaration, il admettait avoir obtenu du Ministère israélien des affaires étrangères un visa au nom de sa femme, lequel a été envoyé au Ghana avec le passeport de celle-ci afin qu'une amie s'en serve pour entrer illégalement en Israël, ce qui a fini par se produire.

Le 22 mars 2002, le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le requérant des allégations de faute portées contre lui, et lui a communiqué copie du rapport du BSCI ainsi que les documents pertinents. Le 10 mai, le requérant a, par l'intermédiaire de son conseil, formellement répondu aux allégations, répétant, pour l'essentiel, les explications figurant dans sa déclaration aux enquêteurs du BSCI, reconnaissant sa faute et demandant que l'on soit indulgent à son égard.

Le 9 juillet, il a été informé de la décision du Secrétaire général de le renvoyer sans préavis pour faute grave, parce qu'il avait conspiré pour faire entrer une étrangère en Israël avec un faux passeport et sous une fausse identité.

Le 19 août 2002, le requérant a demandé que la décision soit soumise au Comité paritaire de discipline, lequel a remis son rapport le 25 mars 2003. Le Comité a eu de la compassion pour le requérant, qui avait accompli 20 ans de service exemplaire, et a estimé qu'une rétrogradation d'une classe, assortie d'une amende appropriée aurait été une sanction suffisante. Il a donc recommandé la réintégration du requérant à la classe FS-4, et la conversion de la période comprise entre le 9 juillet 2002 et la date à laquelle le Secrétaire général déciderait de le réintégrer en un congé spécial sans traitement, ce qui équivaldrait à une amende appropriée.

Le 1<sup>er</sup> avril 2003, le requérant a été informé que le Secrétaire général avait examiné le rapport et la recommandation du Comité, mais avait décidé que « le renvoi sans préavis était une sanction pleinement justifiée, et proportionnelle à la gravité de [sa] faute. »

III. Dans sa requête, le requérant fait d'abord valoir que ses actes n'auraient pas dû être qualifiés de « faute grave » et qu'en conséquence, le renvoi sans préavis a été une mesure disciplinaire excessive.

Le Tribunal a maintes fois affirmé sa position de principe en ce qui concerne les mesures disciplinaires. C'est ainsi que dans son jugement n<sup>o</sup> 897, *Jhuthi* (1998), le Tribunal, renvoyant à sa jurisprudence antérieure, a dit :

« ... [L]'imposition de mesures disciplinaires implique, de la part de l'Administration, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire mais aussi l'exercice d'un pouvoir quasi judiciaire. Dans les affaires disciplinaires, le Tribunal examine i) si les faits sur lesquels se fondaient les mesures disciplinaires ont été établis, ii) si ces faits constituent en droit une faute ou une faute grave,

iii) s'il y a eu une irrégularité de fond, iv) s'il y a eu une irrégularité de procédure, v) s'il y a eu une motivation illicite ou abus du pouvoir discrétionnaire, vi) si la sanction est légale et vii) si la sanction imposée était disproportionnée à l'infraction. »

Dans le même temps, le Tribunal a toujours reconnu que le Secrétaire général jouissait d'un large pouvoir discrétionnaire s'agissant de déterminer le comportement attendu d'un fonctionnaire international, ce qui constitue une faute, et la sanction disciplinaire qu'il convenait d'imposer. Comme il l'a dit dans son jugement n° 1103, *Dilleyta* (2003) :

« Selon la jurisprudence constante du Tribunal, le Secrétaire général ... jouit d'un large pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire [voit jugements n° 300, *Sheye* (1982) et n° 987 *Edongo* (2000)]. Ce pouvoir comprend celui de déterminer ce qui constitue une "faute grave" au sens du Statut et du Règlement du personnel et de décider de la sanction appropriée. [Voir jugements n° 815, *Calin* (1997), n° 890 *Augustine* (1998) et n° 1050 *Ogalle* (2002).]

...

La décision de renvoyer le requérant sans préavis a constitué un exercice valide du pouvoir discrétionnaire du [défendeur] et n'a pas violé les droits du requérant. Le choix de la mesure disciplinaire à imposer en application de l'article 10.2 du Statut du personnel relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général (jugements n° 479, *Caine* (1990); n° 542, *Pennacchi* (1991); et n° 941, *Kiwanuka* (1999)). Les fonctionnaires sont tenus de se conformer aux plus hautes normes de comportement et le défendeur a la responsabilité de veiller au respect de ces normes. »

En l'espèce, le Tribunal juge que les faits qui sont à l'origine de la décision contestée ont été clairement établis et ne sont pas contestés. À dire vrai, le requérant a toujours reconnu avoir utilisé le passeport de sa femme pour obtenir un visa d'entrée en Israël en vue de faciliter l'entrée illégale dans ce pays d'une autre ressortissante ghanéenne, ce qui a fini par se produire. Le requérant a conspiré pour abuser les autorités nationales d'un État Membre et violer la législation sur l'immigration de celui-ci dans une matière de grande importance – celle de l'entrée illégale d'une personne étrangère dans ce pays hôte. Le Tribunal convient avec le Secrétaire général que les faits allégués par l'Administration, et reconnus par le requérant, sont extrêmement graves. Ils sont de ceux qui, objectivement, risquent de compromettre les relations de l'Organisation des Nations Unies avec un pays hôte, s'agissant en particulier d'une violation de la législation nationale sur l'immigration, laquelle concerne la sécurité nationale. La sanction imposée au requérant ne peut donc être qualifiée d'« arbitraire » ou d'« excessive », contrairement aux prétentions du requérant et aux conclusions erronées du Comité.

IV. En ce qui concerne l'argument du requérant invoquant le droit israélien, le Tribunal tient à rappeler que le droit qu'il applique est le droit de l'Organisation des Nations Unies, et non celui de tel ou tel pays. Comme il l'a indiqué dans son jugement n° 1256 (rendu à la présente session) :

« Les règles régissant les décisions du Tribunal sont celles de l'Organisation des Nations Unies, telles qu'adoptées par l'Assemblée générale ou par d'autres organes auxquels le pouvoir d'édicter des règles a été délégué ... Par

conséquent, l'invocation par le requérant de règles issues d'autres juridictions est sans pertinence. »

V. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête dans sa totalité.

*(Signatures)*

Spyridon **Flogaitis**  
Vice-Président, assurant la présidence

Brigitte **Stern**  
Membre

Jacqueline R. **Scott**  
Membre

New York, le 23 novembre 2005

Maritza **Struyvenberg**  
Secrétaire