

**Tribunal administratif**

Distr. Limitée
30 Septembre 2009
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1444

Affaire n° 1517

Contre : Le Secrétaire-Général
de l'Organisation
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,
Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Président; Sir Bob Hepple; M. Agustín Gordillo

Attendu que, le 2 novembre 2006, un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a déposé une requête introductive d'instance qui ne répondait pas à toutes les conditions de forme visées par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que, le 31 janvier 2007, le requérant, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a déposé une requête dans laquelle il priait le Tribunal, entre autres :

« Conclusions

[...]

10. [D'ordonner] :

- a) Qu'il soit réintégré à l'Office des Nations Unies à Genève;
- b) Qu'il lui soit versé la somme de 140 000 francs suisses à titre d'indemnité. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour la réplique du défendeur jusqu'au 31 octobre 2007;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 31 octobre 2007;

Attendu que l'exposé des faits, y compris les antécédents professionnels du requérant, figurant dans le rapport du Comité paritaire de discipline se lit en partie comme suit :

« Antécédents professionnels

[...] Le requérant, de nationalité française, est entré au service de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) en juin 1994 en qualité d'agent de la sécurité, à la classe G-2, en vertu d'un engagement de courte durée. Le 1^{er} juin 2001, le requérant a été promu à la classe G-3 et son

contrat a été converti en engagement pour une durée déterminée. Il a été renvoyé sans préavis le 9 mai 2005.

Contexte

[...] Selon les dires de l'Administration, [M^{me} D], fonctionnaire à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, a, le 2 septembre 2002, déposé à la Section de la sécurité et de la sûreté de l'ONUG une plainte contre le requérant, affirmant que celui-ci ne lui avait pas remboursé les fonds, d'un montant total de 241 000 CHF (environ 205 000 dollars É.-U.), qu'elle lui avait confiés après que le requérant lui eut promis de les placer pour son compte de façon très profitable. Pendant les événements, le requérant et [M^{me} D] entretenaient une relation personnelle et avaient vécu ensemble pendant cinq ans.

[...] Le même jour, [M^{me} D] a également porté plainte contre le requérant devant un tribunal suisse.

[...] Dans un mémorandum daté du 13 septembre 2002 adressé à [l'administrateur chargé des Services de gestion des ressources humaines de l'ONUG], le requérant a reconnu devoir à [M^{me} D] une somme d'argent substantielle, expliquant qu'il avait été victime d'une escroquerie. Le requérant déclarait en outre qu'il avait l'intention de rembourser à [M^{me} D] ce qu'il lui devait.

[...] Après avoir examiné les faits et les circonstances de l'affaire, l'administrateur chargé des Services de gestion des ressources humaines de l'ONUG, dans un mémorandum daté du 22 juillet 2003 adressé au Chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, a dit avoir décidé qu'il s'agissait "simplement d'une affaire personnelle entre deux fonctionnaires qui ont fait preuve de peu de discernement mais qui éprouvent un sentiment d'animosité mutuelle après avoir entretenu une relation" et qu'il ne serait pas approprié pour l'Organisation de s'immiscer dans les affaires privées des fonctionnaires.

[...] Le 4 novembre 2004, les Services de gestion des ressources humaines de l'ONUG ont reçu l'expédition d'un jugement daté du 1^{er} juin 2004 rendu par la Cour correctionnelle avec jury de Genève, qui avait reconnu le requérant coupable de "gestion déloyale" et l'avait condamné à 15 mois de prison avec sursis à condition qu'il ne commette aucune autre infraction pendant une période de trois ans.

[...] Le requérant a interjeté appel contre ce jugement mais s'est désisté le 16 juillet 2004, de sorte que le jugement est devenu définitif.

[...] Par mémorandum daté du 26 octobre 2004, [...] le BSCI [Bureau des services de contrôle interne] a informé le Directeur de la Division de l'administration de l'ONUG qu'un fonctionnaire avait communiqué au BSCI copie du jugement rendu par le tribunal suisse le 1^{er} juin 2004. Le BSCI recommandait qu'il soit fait le nécessaire pour faire respecter le Statut et le Règlement du personnel.

[...] Par mémorandum daté du 3 décembre 2004, l'administrateur chargé des Services de gestion des ressources humaines de l'ONUG a soumis l'affaire du requérant au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, au Siège de l'ONU, déclarant que la conduite du requérant avait constitué une "violation flagrante des normes de conduite attendues des fonctionnaires internationaux et était d'une telle gravité qu'elle justifiait une cessation de service immédiate". Il recommandait par conséquent que le requérant soit renvoyé sans préavis.

[...] Le 16 novembre 2004, l'ONUG a suspendu le requérant à plein traitement jusqu'au 31 décembre 2004 "[...] au vu de la gravité de la faute qui vous est reprochée, ainsi que du contexte

professionnel dans lequel vous exercez vos fonctions”. Cette suspension a été prolongée à trois reprises, jusqu’au 15 février, puis jusqu’au 14 avril et enfin jusqu’au 13 mai 2005.

[...] Par mémorandum daté du 6 janvier 2005, [le Bureau de la gestion des ressources humaines] a appelé l’attention du requérant sur la faute qui lui était reprochée. Le requérant était prié de communiquer toute déclaration ou explication écrite qu’il souhaiterait présenter en réponse aux allégations de faute formulées à son encontre dans les deux semaines à compter de la date de réception dudit mémorandum.

[...] Le requérant était accusé d’avoir violé les normes de conduite attendues des fonctionnaires de l’Organisation des Nations Unies, telles qu’elles sont reflétées à l’article 1.2 b) du Statut du personnel, qui dispose que “les fonctionnaires doivent faire preuve des plus hautes qualités d’efficacité, de compétence et d’intégrité. 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 leur activité et à leur statut.” Le requérant était également accusé d’avoir violé la disposition 101.2 c) du Règlement du personnel, qui se lit comme suit : “le fonctionnaire doit se conformer aux lois en vigueur dans le lieu d’affectation et honorer ses obligations juridiques privées, y compris mais sans s’y limiter celle de respecter les décisions des tribunaux compétents”. En outre, le fait que le requérant n’avait pas déclaré à l’Organisation qu’il avait été condamné par un tribunal suisse constituait également une violation de la disposition 104.4 d) du Règlement du personnel, qui stipule que de tels faits doivent être signalés à l’Administration. En ce qui concerne les activités de blanchiment d’argent, apparemment facilitées par l’utilisation au travail de matériel appartenant à l’Organisation des Nations Unies, ces activités constituaient une violation de l’article 1.2 o) du Statut du personnel, qui stipule que “les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune profession ni occuper aucun emploi, rémunéré ou non, en dehors de l’Organisation sans l’assentiment du Secrétaire général”.

[...] Le requérant a répondu au mémorandum [du Bureau de la gestion des ressources humaines] le 9 février 2005, par télécopie.

[...] Par lettre datée du 25 avril 2005, [le Bureau de la gestion des ressources humaines] a informé le requérant que le Secrétaire général avait décidé de le renvoyer sans préavis pour faute grave. Le requérant a reçu la lettre le 9 mai 2005.

[...]

[...] Par lettre datée du 11 juillet 2005 adressée au Comité paritaire de discipline [de New York], le conseil du requérant a déposé une demande de révision de la décision du Secrétaire général qui avait été communiquée à son client par la lettre du [Bureau de la gestion des ressources humaines] en date du 25 avril 2005. »

Le Comité paritaire de discipline a adopté son rapport le 19 juin 2006. Sa conclusion et ses recommandations se lisaient en partie comme suit :

« Conclusion et recommandation

59. La conclusion de la majorité du Comité est la suivante :

- a) Les bases factuelles des accusations concernant la violation des dispositions 101.2 c) et 104.4 d) ont été établies;
- b) Les bases factuelles de l’accusation concernant la violation de l’article 1.2 o) du Statut du personnel n’ont pas été établies;

- c) La conduite visée aux alinéas a) et b) a constitué une faute mais pas une faute grave; et
- d) La sanction imposée a été disproportionnée.

60. La majorité recommande par conséquent que le requérant soit réintégré et que, plutôt que d'être renvoyé sans préavis, il lui soit appliqué comme sanction a) la rétrogradation d'un échelon dans sa classe et b) un blâme écrit. »

Dans son opinion dissidente, un membre du Comité paritaire de discipline est parvenu à la conclusion suivante :

« 4. Compte tenu de ce qui précède, je considère, en ce qui concerne l'article 1.2 b) du Statut du personnel, que la conduite du requérant n'a pas été conforme aux normes les plus élevées d'intégrité attendues d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Le comportement qui a donné lieu aux trois chefs d'accusation constitue une faute grave, de sorte qu'à mon avis, la sanction imposée, à savoir un renvoi sans préavis, est proportionnée à la faute commise. »

Le 4 août 2006, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport du Comité paritaire de discipline au requérant et l'a informé de ce qui suit :

« Le Secrétaire général a examiné votre cas à la lumière du rapport du Comité paritaire de discipline ainsi que de l'ensemble du dossier et de toutes les circonstances. Il souscrit à l'opinion dissidente du Président du Comité, à savoir que les actes qui ont donné lieu aux accusations portées à votre encontre constituent une faute grave. Le Secrétaire général considère que l'infraction dont vous avez été condamné par un tribunal pénal suisse constitue une affaire grave et, à ce propos, relève que le tribunal a constaté dans son jugement que vous avez utilisé les fonds qui vous avaient été confiés à des fins personnelles et pour des placements risqués et que, pendant l'enquête pénale, vous avez continuellement inventé des excuses fallacieuses concernant l'utilisation desdits fonds. L'article 1.2 b) du Statut du personnel dispose que "les fonctionnaires doivent faire preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité. 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 leur activité et à leur statut." Le Secrétaire général estime que vos actes sont incompatibles avec les normes d'intégrité exigées des fonctionnaires internationaux et que la gravité de votre faute est incompatible avec votre maintien en service à l'Organisation. En conséquence, le Secrétaire général regrette de vous informer qu'il souscrit à la conclusion du Président du Comité paritaire de discipline selon laquelle la sanction imposée, à savoir un renvoi sans préavis, est proportionnée à l'infraction et a par conséquent décidé de ne pas revenir sur la décision de vous renvoyer sans préavis. »

Le 31 janvier 2007, le requérant a déposé devant le Tribunal la requête introductive d'instance susmentionnée.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. La décision du Secrétaire général est fondée sur des informations incorrectes.
2. La mesure disciplinaire est disproportionnée à l'infraction.
3. Ses droits de procédure ont été violés.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant n'a pas respecté les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international et la mesure disciplinaire n'est pas disproportionnée à l'infraction.

2. Le requérant a bénéficié des garanties d'une procédure régulière et d'un traitement équitable.

Le Tribunal, ayant délibéré du 29 juin au 31 juillet 2009, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal se doit de rappeler tout d'abord qu'il a toujours considéré que le Secrétaire général jouit de larges pouvoirs discrétionnaires en matière disciplinaire, et notamment du pouvoir de renvoyer un fonctionnaire pour faute grave. En outre, le Tribunal a maintes fois affirmé que le Secrétaire général jouit également de larges pouvoirs discrétionnaires s'agissant de déterminer ce qu'il faut entendre par « faute grave » ainsi que la sanction à appliquer en pareilles circonstances. (Voir les jugements n° 582, *Neuman* (1992) et n° 815, *Calin* (1997)).

II. De plus, le Tribunal a toujours refusé de s'immiscer dans l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires par le Secrétaire général, à moins qu'il ne soit établi que cet exercice ait été vicié par un parti pris ou des préjugés ou d'autres facteurs étrangers. Au paragraphe III de son jugement n° 479, *Caine* (1990), le Tribunal a élucidé et développé sa position à ce sujet :

« En pareil cas, le Tribunal se borne à déterminer si la décision du Secrétaire général a été viciée par un parti pris ou par un autre facteur non pertinent, par une importante irrégularité de procédure ou par une importante erreur de fait. » (Voir le jugement n° 641, *Farid*, par. IV (1994)).

En outre, le Tribunal a établi dans sa jurisprudence que si le Secrétaire général parvient, après avoir dûment examiné la question, à la conclusion que la conduite d'un fonctionnaire ne donne pas satisfaction, il peut imposer l'une quelconque des mesures disciplinaires prescrites par la disposition 110.3 du Règlement du personnel.

III. Dans son examen des décisions de ce type et conformément aux principes généraux du droit qui sont pertinents, le Tribunal, dans les affaires disciplinaires, examine en général i) si les faits sur lesquels se fondaient les mesures disciplinaires ont été établis; ii) si les faits établis constituent en droit une faute ou une faute grave; iii) s'il y a eu une irrégularité de fond (par exemple, omission de faits ou prise en considération de faits non pertinents); iv) s'il y a eu une irrégularité de procédure; v) s'il y a eu motivation illicite ou intention abusive; vi) si la sanction est légale; vii) si la sanction imposée était disproportionnée à l'infraction; et viii) si, comme dans le cas des pouvoirs discrétionnaires en général, il y a eu arbitraire. Cette énumération ne vise pas à être exhaustive. (Voir le jugement n° 941, *Kiwanuka* (1999)).

IV. Il appartient au Tribunal d'examiner si les constatations de fait auxquelles l'Administration est arrivée à l'encontre du requérant peuvent être étayées par les éléments de preuve figurant au dossier. Sans substituer son propre jugement à celui de l'Administration (cf. les jugements n° 490, *Liu* (1990) et n° 616, *Sirakyan* (1993)), le Tribunal juge si les constatations de fait sont raisonnablement justifiables et étayées par les éléments de preuve. S'il juge que les constatations de fait pertinentes ne sont pas ainsi étayées, le Tribunal peut ne pas souscrire aux conclusions de l'Administration fondées sur le dossier. Il va sans dire que le Tribunal examine les faits et les éléments de preuve sous un angle critique et de manière exhaustive et qu'il passe au crible la décision de l'Administration.

V. En ce qui concerne la question de savoir si les faits établis constituent en droit une faute ou une faute grave, le Tribunal décidera, dans son examen, si l'Administration, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, a fait la juste qualification.

VI. En l'espèce, les faits qui ont donné lieu à l'accusation portée contre le requérant ne sont pas contestés : le requérant a utilisé des fonds qui lui ont été prêtés pour qu'ils soient placés par un autre fonctionnaire. Il a été condamné, en application du Code pénal suisse, pour « gestion déloyale », infraction passible d'une peine moins lourde que celle qui s'applique à la fraude. Sa condamnation à 15 mois de prison a été prononcée avec sursis.

VII. La disposition 101.2 c) du Règlement du personnel stipule que les fonctionnaires sont tenus d'honorer leurs obligations juridiques privées. Le Commentaire de la disposition 101.2 c) du Règlement du personnel figurant dans la circulaire ST/SGB/2002/13 précise ce qui suit :

« 2. La disposition 101.2 c) précise aux fonctionnaires qu'ils sont tenus d'honorer leurs obligations privées. Grâce à cette disposition, l'Organisation pourra effectivement veiller à ce que les fonctionnaires respectent les décisions judiciaires qui concernent leurs obligations privées. [...] 3. Tout fonctionnaire qui n'honorera pas ses obligations privées sera passible de sanctions disciplinaires en vertu du chapitre X du Statut et du chapitre X du Règlement du personnel [...] ».

De plus, les « Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux (2001) » décrivent les types de comportement privé qui constituent une faute :

« 38. La vie privée d'un fonctionnaire international ne concerne que lui, et l'organisation à laquelle il appartient ne doit pas y intervenir. Il existe néanmoins des situations dans lesquelles la conduite d'un fonctionnaire international peut avoir un retentissement sur l'organisation. Un fonctionnaire international ne doit donc pas perdre de vue que sa conduite et les activités qu'il mène en dehors de son lieu de travail, même si elles sont sans rapport avec ses fonctions officielles, peuvent nuire au prestige et aux intérêts de l'organisation. La conduite des personnes qui vivent sous son toit peut avoir le même effet; il appartient donc au fonctionnaire international de veiller à ce qu'elles en soient parfaitement conscientes.

[...]

40. Les violations de la législation en vigueur vont des délits mineurs aux actes criminels les plus graves, et les organisations peuvent être appelées à exercer leur jugement en fonction de la nature de chaque cas et des circonstances qui l'entourent. [...] [L]es actes qui sont généralement des délits aux yeux du droit pénal national sont normalement aussi considérés comme des violations des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. »

VIII. Le Tribunal juge qu'en l'espèce, le requérant a tout d'abord violé la disposition 101.2 c) du Règlement du personnel, aux termes de laquelle les fonctionnaires sont tenus de respecter la législation locale et d'honorer leurs obligations privées, n'ayant pas remboursé à l'autre fonctionnaire les fonds d'un montant total de 241 000 CHF qu'il lui devait et ayant été reconnu coupable de « gestion déloyale » par un tribunal suisse de Genève.

IX. La définition exacte de la « gestion déloyale » est difficile à cerner mais elle paraît exclure les éléments de détournement frauduleux d'avoirs inhérents à la fraude ou à l'escroquerie; l'infraction paraît plutôt être fondée essentiellement sur l'erreur de jugement commise dans l'administration des affaires d'une personne à l'égard de laquelle l'intéressé avait une responsabilité fiduciaire, et ce en ayant connaissance des risques possibles ou probables inhérents aux décisions prises et/ou au mépris téméraire de ces risques.

X. Le Tribunal juge que le requérant n'a pas violé la disposition 104.4 d) du Règlement du personnel, qui stipule que « tout fonctionnaire qui est [...] reconnu coupable ou condamné à une peine d'amende ou de prison pour un délit autre qu'une infraction mineure en matière de circulation doit immédiatement en informer le Secrétaire général ». Il ressort en effet du dossier que l'Administration avait connaissance de l'affaire, y compris des poursuites pénales. Il semble par conséquent que si le requérant n'a pas informé le Secrétaire général de sa condamnation, c'est parce qu'il a fait fond sur l'interprétation du Chef des Services de gestion des ressources humaines. Tel que le requérant interprétait la correspondance pertinente, l'Organisation s'était prononcée sur la question et avait déclaré qu'il s'agissait d'une question privée dans laquelle elle n'avait pas à s'immiscer. L'Administration avait ainsi fait montre d'un manque d'intérêt pour la question. Le comportement du requérant peut donc être considéré comme d'autant plus raisonnable que non seulement la correspondance ne contient aucune référence à la nécessité de tenir l'Administration informée de l'issue éventuelle des poursuites pénales mais encore elle ne mentionne aucunement la nécessité de revenir sur la question.

XI. L'article 1.2 o) du Statut du personnel se lit comme suit :

« Les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune profession ni occuper aucun emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation sans l'assentiment du Secrétaire général. »

En outre, l'article 1.2 p) du Statut du personnel dispose ce qui suit :

« Le Secrétaire général peut autoriser un fonctionnaire à exercer une profession ou occuper un emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation si la profession ou l'emploi considéré : i) n'est pas incompatible avec les fonctions officielles de l'intéressé ni avec son statut de fonctionnaire international; ii) n'est pas contraire aux intérêts de l'Organisation; et iii) est autorisé par la loi en vigueur dans le lieu d'affectation du/de la fonctionnaire ou dans le lieu d'exercice de la profession ou de l'emploi. »

XI. Le requérant a déclaré devant le tribunal suisse qu'il avait mené « des opérations financières parallèles et prêté ou emprunté de l'argent [...] ». Il soutient néanmoins qu'il n'a pas violé l'article 1.2 du Statut du personnel étant donné que ses activités constituaient pour lui une source de revenu supplémentaire qui n'était pas incompatible avec ses fonctions et n'affectaient pas son travail et qu'il n'était pas tenu de déclarer des placements financiers privés. Le Tribunal ne considère pas la conduite du requérant comme acceptable et juge que ses activités n'étaient pas compatibles « avec son statut de fonctionnaire international » et ne tenaient pas compte des « intérêts de l'Organisation ».

XII. Lors de son procès devant le tribunal suisse, le requérant a fait la déclaration suivante : « Je photocopiais les passeports à l'Organisation. Les collègues qui me présentaient ces personnes s'en portaient garants. J'accordais des prêts à des taux de 10 et 20 pour cent. Toutes ces personnes m'ont remboursé. Il y en a eu une douzaine ou une quinzaine. » Le Tribunal ne doute nullement que les activités auxquelles se livrait le requérant constituaient une occupation extérieure à l'Organisation. En outre, le requérant a reconnu s'être livré à cette activité à plus d'une occasion. La régularité de ses opérations de prêt ou d'emprunt confère à son activité le caractère d'occupation extérieure à l'Organisation. Le requérant, outre qu'il ne consacrait pas toute son énergie à son travail à l'Organisation, s'est transformé en prêteur privé en accordant à ses clients des prêts assortis d'intérêts.

XIII. Le Tribunal relève que le requérant n'a jamais demandé l'autorisation du Secrétaire général de se livrer à de telles activités, ce qui constitue également une violation du Statut et du Règlement du personnel.

XV. En outre, il a été établi que le requérant utilisait les locaux de l'Organisation pour mener ses activités parallèles. En particulier, les emprunteurs potentiels lui étaient présentés par d'autres fonctionnaires de l'Organisation, se réunissant aussi en dehors des locaux de l'Organisation dans des cafés situés à proximité, et utilisant la photocopieuse pour faire des copies des passeports d'une dizaine d'emprunteurs potentiels. Le Tribunal juge également cette conduite inacceptable étant donné qu'elle avait pour but de faciliter une activité parallèle non autorisée.

XVI. Le Tribunal conclut par conséquent qu'à la lumière des faits susmentionnés, la conduite du requérant n'était pas compatible avec les normes de conduite requises d'un fonctionnaire international et a constitué une faute grave.

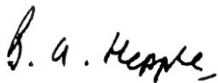
XVII. En conséquence, le Tribunal reconnaît que le Secrétaire général n'a pas outrepassé ses pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il a renvoyé le requérant et que la mesure disciplinaire imposée n'est pas disproportionnée à la faute grave qu'il a commise. Enfin, le Tribunal n'a trouvé la preuve ni d'une importante irrégularité de procédure, ni d'une motivation irrégulière ni d'un abus de pouvoirs discrétionnaires. (Voir également les jugements n° 890, *Augustine* (1998) et n° 967, *Ogbewe*, (2000)).

XVIII. Par ces motifs, la requête est rejetée dans son intégralité.

(Signatures)



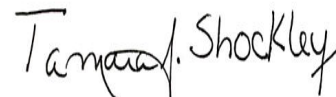
Spyridon **Flogaitis**
Président



Bob **Hepple**
Membre



Agustín **Gordillo**
Membre



Tamara **Shockley**
Secrétaire

Genève, le 31 juillet 2009

