



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2010/013/
UNAT/1603
Jugement n° : UNDT/2010/171
Date : 24 septembre 2010embre 203/

Introduction

1. Le 12 novembre 2007, le Tribunal administratif des Nations Unies a été saisi d'un recours contre la décision du Secrétaire général d'appliquer à la requérante la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis pour faute grave. À l'époque de son renvoi, la requérante était en poste dans un bureau de pays du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le Tribunal administratif n'a pas examiné ce recours, qui a été renvoyé au Tribunal du contentieux administratif le 1^{er} janvier 2010 conformément à la section IV, 'a 15780/10're45,e pa reqésoluon IV63TJ189.500 TD-.0002 Tc.521500

Principes applicables à la portée de l'examen des affaires disciplinaires par le présent Tribunal

3. Lorsqu'il examine des décisions en matière de renvoi, il s'agit pour le Tribunal du contentieux administratif de déterminer si le Secrétaire général était raisonnablement fondé à considérer que l'accusation de faute était prouvée. Si tel est le cas, il convient alors de se demander si, étant donné que le Secrétaire général dispose d'un large pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire, il avait des motifs suffisants de conclure que l'infraction disciplinaire avait été commise. Si une telle infraction a été commise, le Tribunal devra déterminer si elle était suffisamment grave pour satisfaire au critère de faute grave pouvant déboucher sur la sanction maximale du renvoi sans préavis. En examinant la sanction appliquée, le Tribunal devra trancher la question de savoir si – nonobstant l'étendue du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général –, comment et sur quelle base il a exercé ce pouvoir en l'espèce et si, compte tenu des circonstances, la sanction disciplinaire appliquée était disproportionnée par rapport au degré de gravité de l'infraction.

4. L'une des questions auxquelles le Tribunal doit apporter une réponse est celle de savoir si les informations utilisées par le Secrétaire général ont été elles-mêmes obtenues par des moyens légitimes et sans violer le droit de la fonctionnaire au respect des formes régulières. S'il est satisfait à ce critère, le Tribunal ne doit pas perdre de vue que la proportionnalité d'une sanction disciplinaire est affaire de jugement. Pour exercer ce jugement, il serait nécessaire de veiller, entre autres, à ce que le principe de cohérence soit appliqué. En d'autres termes, dans les cas où des fonctionnaires commettent la même infraction ou des infractions pouvant être considérées comme analogues, les sanctions, d'une manière générale, devraient être similaires; elles ne devraient pas nécessairement être identiques, mais présenter des degrés de pertinence très voisins. Non que le Tribunal entende contester le large pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général : il s'agit plutôt d'affirmer le principe selon lequel les décisions et leurs motifs doivent satisfaire aux

de tenir compte d'un facteur matériel important pouvant avoir motivé la faute commise, par exemple s'il y a eu dans l'esprit de l'auteur de l'infraction un élément de contrainte qui a joué un rôle important dans la commission de la faute en question. Il s'agit de prendre en considération non seulement la faute en elle-même, mais aussi la raison l'ayant motivée, ce qui peut objectivement et rationnellement revenir à atténuer la gravité de l'infraction et, partant, à justifier une sanction n'allant pas jusqu'au renvoi sans préavis.

5. Dans l'affaire *Kouka* UNDT/2009/009, le Tribunal a cité en l'approuvant le jugement du Tribunal administratif n° 941 *Kiwanuka* (1999), qui énonce certaines exigences répondant d'une manière générale aux principes élémentaires de la justice et aux normes acceptées sur le plan international régissant l'examen des décisions administratives en matière disciplinaire dans le domaine de l'emploi. Ces exigences sont pleinement conformes aux principes consacrés par la Charte des Nations Unies, qui garantissent les droits fondamentaux et reconnaissent l'existence d'obligations et de responsabilités des fonctionnaires et de leurs supérieurs. La liste présentée ci-après des principes applicables, énoncés dans le jugement *Kouka*, n'est pas exhaustive, mais elle englobe les exigences essentielles sur lesquelles repose le système d'administration de la justice en matière disciplinaire :

- a. Point de savoir si les faits sur lesquels les mesures disciplinaires ont été basées ont été établis, c'est-à-dire si les conclusions tirées sont raisonnablement justifiables et étayées par des preuves.
- b. Point de savoir si les faits établis caractérisent juridiquement une faute ou une faute grave.
- c. Point de savoir s'il y a eu un vice de fond, par exemple la non-prise en considération de faits pertinents, ou si des faits dépourvus de pertinence ont été pris en considération.
- d. Point de savoir s'il y a eu un vice de procédure substantiel.

- e. Point de savoir s'il y a eu un motif illicite ou un abus de procédure.
- f. Point de savoir si la mesure disciplinaire appliquée est licite.
- g. Point de savoir si la mesure disciplinaire est proportionnée à la faute prouvée.
- h. Point de savoir si l'Administration a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière arbitraire.

Instruments juridiques pertinents

Faute

6. L'article 101.3 de la Charte des Nations Unies dispose qu'en matière de nomination du personnel, la considération dominante doit être pour le Secrétaire général la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant « *les plus hautes qualités* de travail, de compétence et d'*intégrité* » (c'est nous qui soulignons).

7. L'article 1.2 du Statut du personnel (droits et obligations essentiels du fonctionnaire) précise les devoirs et obligations des membres du personnel en tant que fonctionnaires internationaux et inclut les dispositions ci-après :

...

b) Le fonctionnaire doit faire preuve des plus hautes qualités ... 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 son activité et à son statut;*

...

e) ... La loyauté à l'égard des objectifs, principes et buts de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont énoncés dans sa Charte, est une obligation fondamentale faite à tout fonctionnaire en vertu de son statut de fonctionnaire international;

f) ... [Le fonctionnaire] doit, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international, et ne doit se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions à l'Organisation.

g) *Le fonctionnaire ne doit pas utiliser sa situation officielle ou des informations dont il a eu connaissance du fait de ses fonctions officielles ... dans l'intérêt personnel de tiers quels qu'ils soient ...*

...

[c'est nous qui soulignons]

8. À l'époque des faits (3 décembre 2003), la possibilité pour le Secrétaire général de renvoyer un fonctionnaire pour faute grave était prévue par l'article 10.2 de l'ancien Statut du personnel, qui dispose que :

Le/la Secrétaire général(e) peut app

b) Aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires tant que l'affaire n'a pas été soumise à un comité paritaire de discipline, qui donne un avis sur les mesures qu'il convient éventuellement de prendre ...

...

d) Une mesure disciplinaire examinée par un comité paritaire de discipline conformément à l'alinéa b) ou à l'alinéa c) peut faire l'objet d'une requête portée directement devant le Tribunal administratif des Nations Unies.

13. La section II, paragraphe 7 de l'instruction administrative ST/AI/371 dispose ce qui suit :

Il est imparti au fonctionnaire un délai pour répondre aux allégations et produire tous éléments de preuve à décharge. Ce délai s'apprécie au regard de la gravité et de la complexité des allégations. ...

Événements ayant entraîné des accusations de faute disciplinaire

14. Après une série d'engagements de courte durée, la requérante a obtenu un engagement de durée déterminée à compter d'août 1996. Au moment de son renvoi, elle occupait un poste d'administrateur hors classe chargé de la protection. Les événements en question se sont produits en 1998 lorsque, dans l'exercice de ses fonctions, elle a procédé à des entretiens et recueilli des informations de base en vue de l'enregistrement de dossiers individuels de personnes qui demandaient leur réinstallation dans des pays tiers en qualité de réfugiées. En rapport avec l'un de ces dossiers, il a été allégué qu'une personne qui accompagnait en tant qu'interprète une Afghane qui demandait à bénéficier du statut de réfugié avait ultérieurement obtenu un emploi dans le même bureau du HCR en tant qu'« administrateur adjoint chargé de la protection ». La réfugiée a été réinstallée à l'étranger après l'examen de son dossier par un comité de sélection aux fins de réinstallation. Ce comité ignorait le lien existant entre l'administrateur adjoint chargé de la protection et la personne qui demandait à bénéficier du statut de réfugié. S'il avait été au courant, cela aurait pu affecter la requête de la réfugiée. La requérante et l'administrateur adjoint chargé de la protection ont assisté aux délibérations du comité.

Selon les dires de la requérante, qui semblent crédibles, le dossier de la personne qui demandait à bénéficier du statut de réfugié a été soumis au comité par l'administrateur hors classe chargé de la protection et le chef du bureau du HCR de l'époque (« le chef du bureau »). Il semble raisonnable de conclure, au vu des pièces du dossier, qu'il est probable qu'ils savaient ou avaient des raisons plausibles de penser tous deux qu'il pouvait exister un lien entre la personne qui demandait à bénéficier du statut de réfugié et l'administrateur adjoint chargé de la protection.

15. Les éléments se rapportant au comportement répréhensible de la requérante dans le cadre du programme de protection et de réinstallation sont apparus lorsque celle-ci a révélé spontanément, au cours d'une enquête sur les actes de l'administrateur adjoint chargé de la protection, qu'elle avait falsifié les données figurant sur le formulaire d'enregistrement initial (« le formulaire »).

16. La requérante admet avoir modifié le dossier individuel de l'Afghane qui demandait à bénéficier du statut de réfugié en supprimant le nom de l'administrateur adjoint chargé de la protection sur le formulaire. Cela avait eu pour effet de cacher le lien entre cette personne et l'administrateur en question. De plus, lorsque le comité de sélection aux fins de réinstallation a examiné la requête de la personne qui demandait à bénéficier du statut de réfugié, ni la requérante ni l'administrateur n'ont révélé que le formulaire avait été falsifié. Pendant l'instance disciplinaire, la requérante a fourni deux éléments pour expliquer pourquoi elle ne l'avait pas fait : 1) ne pas attirer des ennuis à l'administrateur adjoint chargé de la protection, et 2) le chef du bureau lui avait donné l'ordre de procéder à la falsification. Pendant sa déposition et dans ses réponses écrites ultérieures, elle a décrit toute une série de ce que l'on ne peut considérer que comme des violations flagrantes des procédures en vigueur dans le programme de réinstallation des réfugiés. De surcroît, elle a dépeint un milieu de travail extrêmement oppressif, le comportement autoritaire du chef

17. Les allégations détaillées de la requérante, qui présentent un remarquable degré de cohérence et de crédibilité, ont amené le Comité paritaire de discipline (CPD) à conclure son rapport en formulant, au paragraphe 45, la recommandation suivante :

20. La requérante s'est plainte de ce que les informations fournies sur le mode de fonctionnement du système n'aient pas reçu l'attention qu'elles méritaient. Il ressort clairement du rapport du CPD que le jury de ce comité a bel et bien examiné ces

formulaire des réfugiés sur ordre du chef du bureau, elle a déclaré qu'elle craignait de faire l'objet de représailles. À ce propos, le défendeur a estimé qu'en tant que juriste, la requérante aurait dû avoir conscience de la gravité de son geste et elle aurait dû tenir tête au chef du bureau. C'est là une déclaration de principe certes difficile à contester, mais qui, toutefois, ne tient pas compte des réalités concrètes du lieu de travail ni du fait que les actes d'intimidation et de harcèlement commis par les supérieurs hiérarchiques pouvaient avoir sur les nouveaux membres du personnel un effet si délétère qu'ils soient conduits à obéir à des instructions illégales jusqu'au moment où ils pourraient les signaler dans un contexte garantissant leur sécurité. De fait, le requérant a révélé tous ces faits après que le chef du bureau eut quitté le lieu d'affectation concerné. Le Tribunal constate qu'une telle conduite correspond bien au schéma de comportement couramment observé dans les établissements où prévalent les brimades et le harcèlement, qui ébranlent l'image que se font d'elles-mêmes les personnes qui en

la requérante n'ait pas refusé d'obéir à une instruction du chef du bureau ou ne soit pas intervenue lors de la réunion du comité de sélection aux fins de réinstallation des personnes demandant à bénéficier du statut de réfugié. Il est clair que cette intervention

caractérisée comme une « faute grave », même si le fait de falsifier le formulaire de demande d'une personne demandant à bénéf

opinion dissidente sur la question de la différence entre les sanctions disciplinaires appliquées par le HCR dans des cas avérés de faute grave. Ce membre faisait allusion à une affaire impliquant 32 fonctionnaires qui avaient présenté des demandes frauduleuses. Dix d'entre eux avaient été renvoyés sans préavis et les 22 autres étaient demeurés en poste parce qu'ils avaient présenté un plus petit nombre de demandes de ce type.

28. Par l'ordonnance n° 230 (NY/2010), il a été demandé au défendeur d'indiquer les mesures qu'il pouvait avoir prises pour enquêter sur les allégations de la requérante selon lesquelles le chef du bureau lui avait ordonné de supprimer du formulaire concernant la personne demandant à bénéficier du statut de réfugié des informations indiquant qu'elle était liée à l'administrateur adjoint chargé de la protection, ainsi que les mesures qu'il avait prises pour donner effet au paragraphe 45 du rapport du CPD recommandant de faire entreprendre une enquête par une instance neutre.

29. En réponse à ces questions, le défendeur a indiqué qu'il ressortait de l'enquête du bureau de l'Inspecteur général du HCR qu'aucun des responsables de ce bureau à l'époque où le CPD a publié son rapport n'était actuellement en poste, en particulier l'Inspecteur général et le chef du Service des enquêtes. Aussi a-t-on procédé à une

requérante, le défendeur s'appuie sur le fait que la falsification du formulaire concernant une personne demandant à bénéficier du statut de réfugié atteint le HCR au cœur même de ses fonctions. Qu'en est-il alors des actes frauduleux commis au préjudice du HCR? S'agit-il d'infractions moins graves? Qui plus est, les graves allégations portées par le consultant en réinstallation indépendant, la recommandation unanime du CPD et les allégations de la requérante ne remettent-elles pas en question l'intégrité même du HCR en tant qu'organisme humanitaire ayant recours au financement public?

31. La requérante a reconnu avoir falsifié le formulaire concernant une personne demandant à bénéficier du statut de réfugié afin de supprimer les références à son lien avec le fonctionnaire. Elle a fait cet aveu dans le cadre de l'enquête sur les allégations de comportement répréhensible de la part de l'administrateur adjoint chargé de la protection. La défendeur reconnaît que le témoignage de la requérante a été un facteur essentiel dans la décision prise à l'encontre du fonctionnaire, qui a été ultérieurement renvoyé pour manquement à l'article 1.2 du Statut du personnel.

Conclusion

32. Le défendeur avait des raisons suffisantes de penser que la requérante avait, en falsifiant le formulaire, violé une disposition fondamentale visant à garantir l'intégrité du programme de réinstallation des réfugiés du HCR. Cet acte constitue une faute grave et un manquement à l'article 1.2 du Statut du personnel.

33. Toutefois, en ne prenant pas dûment en considération le fait que la faute avait été commise dans un milieu de travail oppressif et en ne donnant pas effet à la recommandation unanime figurant au paragraphe 45 du rapport du CPD, le Secrétaire général s'est en fait privé de la possibilité de replacer cette faute dans son contexte et d'apprécier correctement le niveau de la sanction à appliquer.

34. Un motif relativement inoffensif n'exonère pas nécessairement une personne de sa responsabilité pour la faute commise, mais il peut, dans certaines circonstances, et compte tenu d'autres facteurs qui ont été identifiés dans le présent jugement, influencer le

