



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Arrêt n° 2023-TANU-1331

Oswaldo Di Mario
(Appelant)
c.
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
(Intimé)

ARRÊT

Juges : M^{me} Martha Halfeld, Présidente
M. Dimitrios Raikos
M^{me} Sabine Knierim

Affaire n° : 2022-1672

Date de la décision : 24 mars 2023

Date de publication : 27 avril 2023

Greffière : Juliet Johnson

Conseil de l'appelant : Michel Celi Vegas

Conseil de l'intimé : Angélique Trouche

JUGE MARTHA HALFELD, PRÉSIDENTE.

1. Le 28 octobre 2019, monsieur Osvaldo Di Mario (M. Di Mario) a introduit devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (Tribunal du contentieux administratif ou TCNU) une requête contestant la décision de l'Administration du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) du 23 juillet 2019 lui imposant la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis ainsi qu'une demi-indemnité de licenciement (décision contestée).
2. Dans son jugement n° TCNU/2021/163¹ (jugement attaqué), le TCNU a rejeté la requête de M. Di Mario aux motifs que : i) les faits à l'appui des allégations de faute à son encontre avaient été établis de manière claire et convaincante; ii) les faits établis constituaient une faute professionnelle; iii) la mesure disciplinaire lui ayant été imposée était proportionnelle à la gravité de ladite faute; iv) le droit de ce dernier à une procédure régulière avait été respecté.
3. M. Di Mario a interjeté appel du jugement attaqué devant le Tribunal d'appel des Nations Unies (Tribunal d'appel ou TANU).
4. Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal d'appel estime bien-fondé le jugement attaqué et, par conséquent, rejette l'appel et confirme ledit jugement. Le Tribunal d'appel défère également l'affaire au Haut-Commissaire aux fins d'action récursoire éventuelle.

Faits et procédure

5. M. Di Mario a commencé à travailler pour le HCR le 16 juillet 1984. Au moment de sa cessation de service, il était titulaire d'un engagement continu au poste de chauffeur principal de grade G-5 au Bureau du Haut-Commissaire du HCR.
6. Le 6 mars 2019, M. Di Mario s'est rendu à la station-service Shell « Les Libellules » (station-service) à Genève avec la voiture officielle du Haut-Commissaire du HCR afin faire le plein d'essence. Il a cependant également procédé au remplissage d'un bidon d'essence personnel. Il a ensuite tenté de s'acquitter de l'ensemble de la transaction en utilisant la carte de crédit ainsi la carte d'exemption de taxe du HCR.

¹ *Di Mario c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, jugement n° TCNU/2021/163.

7. Le propriétaire et gérant de la station-service a refusé le paiement de la transaction et l'a avisé que cette manœuvre n'était pas permise. M. Di Mario a acquiescé et a réglé la facture en espèces.
8. Le même jour, l'incident a été rapporté à l'Administration du HCR ainsi qu'au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) du HCR.
9. Dans les jours suivants cette dénonciation, plus particulièrement du 7 au 11 mars 2019, le BIG a procédé à une enquête, au cours de laquelle M. Di Mario ainsi que quelques personnes ayant été témoins des faits reprochés à ce dernier ont été questionnés.
10. Au cours de cette même période, le BIG a également obtenu une copie des enregistrements vidéo des caméras de surveillance de la station-service. Il est ressorti de ces enregistrements que, le 28 février 2019, M. Di Mario avait également conduit la voiture officielle du Haut-Commissaire à la station-service et procédé à la même manœuvre, à savoir l'utilisation de la carte de crédit et de la carte d'exemption de taxe du HCR afin de payer pour le remplissage d'un bidon d'essence personnel.
11. Le 11 mars 2019, lors de son entretien avec le BIG, M. Di Mario a admis les faits reprochés et confirmé qu'il avait procédé à cette manœuvre à plus de 10 reprises, sans toutefois en préciser le nombre exact. Au cours de cet entretien, il a également mentionné qu'il avait agi ainsi afin de se dédommager pour l'utilisation de son véhicule personnel à des fins professionnelles ainsi que pour couvrir les diverses dépenses afférentes encourues et non réclamées dans le cadre de son travail.
12. Le 13 mars 2019, M. Di Mario a été placé en congé administratif avec plein traitement pendant la durée de l'enquête et de l'instance disciplinaire.
13. Le 15 mars 2019, le BIG a transmis à M. Di Mario le projet de rapport d'enquête et l'a invité à transmettre ses commentaires écrits, ce qu'il a fait le 28 mars 2019.
14. Le 29 mars 2019, le BIG a transmis la version finale de son rapport d'enquête à la Division des ressources humaines (DRH) du HCR. Dans son rapport, le BIG a conclu que M. Di Mario avait commis diverses fautes professionnelles, notamment celle d'avoir détourné, pendant plusieurs années, de l'essence du HCR à des fins d'utilisation personnelle.

15. Le 1^{er} avril 2019, alors qu'il se trouvait en congé administratif avec plein traitement, M. Di Mario a soumis un certificat médical indiquant son incapacité de travail à l'Administration du HCR.

16. Le 3 avril 2019, la directrice de la DRH du HCR, a informé par écrit M. Di Mario qu'une instance disciplinaire était ouverte relativement aux allégations de détournement d'essence à des fins personnelles. Elle l'a invité à transmettre par écrit ses commentaires ainsi que tout élément de preuve à considérer, ce qu'il a fait le 24 avril 2019. Dans ses commentaires, M. Di Mario a notamment réitéré que sa manœuvre était courante au sein du HCR et qu'il avait agi ainsi afin de se dédommager des dépenses personnelles encourues dans le cadre de son travail.

17. Le 4 juin 2019, à la suite des informations fournies par M. Di Mario dans sa correspondance du 24 avril 2019, le BIG a interrogé le Chef de Cabinet du Haut-Commissaire du HCR.

18. Le 13 juin 2019, la directrice de la DRH du HCR a transmis à M. Di Mario le compte-rendu écrit du témoignage du Chef de Cabinet du Haut-Commissaire du HCR. Elle l'a invité à soumettre ses commentaires par écrit, ce qu'il a fait le 24 juin 2019.

19. Le 29 juillet 2019, M. Di Mario s'est vu notifier par la DRH du HCR une lettre datée du 23 juillet 2019 lui imposant une mesure disciplinaire de cessation de service accompagnée d'une indemnité tenant lieu de préavis ainsi qu'une demi-indemnité de licenciement, au sens de l'alinéa viii) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel.

20. Dans cette lettre, il était précisé que cette mesure disciplinaire lui était imposée au terme de l'enquête et l'instance disciplinaire, lesquelles avaient permis de conclure qu'il avait utilisé à plus de 10 reprises la carte de crédit et la carte d'exemption de taxe du HCR afin de procéder au remplissage d'un bidon d'essence personnel. Ce faisant, il avait directement contrevenu au paragraphe b) de la disposition 1.2 et à la disposition 1.7 du Règlement du personnel, aux paragraphes b), e), g) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel ainsi qu'au Mémoire interne IOM/044-FOM/044/2013 (*Strategic Framework for the Prevention of Fraud and Corruption*) du HCR et avait ainsi commis une faute professionnelle et, plus particulièrement, une fraude et un détournement de fonds.

Le jugement attaqué

21. Le 28 octobre 2019, M. Di Mario a introduit devant le TCNU une requête contestant la décision du 23 juillet 2019 lui imposant la mesure de disciplinaire de cessation de service.

22. Le 10 août 2021, dans son ordonnance n° 133 (GVA/2021) portant sur la gestion de l'instance, le Tribunal du contentieux administratif a conclu qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience sur le fond pour statuer sur la requête de M. Di Mario et ce, en vertu de l'article 19 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif. Il a par la suite réitéré cette conclusion dans ses ordonnances subséquentes des 2 septembre (ordonnance n° 138 (GVA/2021)) et 13 octobre 2021 (ordonnance n° 154 (GVA/2021)), lesquelles portaient également sur la gestion de l'instance.

23. Le 28 octobre 2021, les parties ont soumis leurs conclusions finales. Avec le dépôt de celles-ci, M. Di Mario a déposé 15 documents additionnels, dont la majorité étaient de nature médicale.

24. Le 1^{er} novembre 2021, le Secrétaire général a présenté une requête au TCNU afin que les documents additionnels déposés par M. Di Mario soient rejetés.

25. Le 28 décembre 2021, dans le jugement attaqué, le Tribunal du contentieux administratif a rejeté les documents additionnels soumis par M. Di Mario, au motif que ces derniers avaient été transmis après la clôture de l'instruction du dossier et que le Secrétaire général n'avait donc pas pu y répondre. Conséquemment, leur admission en preuve contreviendrait au principe de l'égalité des armes et d'une procédure contradictoire².

26. Quant au fond du dossier, le Tribunal du contentieux administratif a également rejeté la requête de M. Di Mario aux motifs que : i) les faits à l'appui des allégations de faute à son encontre avaient été établis de manière claire et convaincante; ii) ces faits constituaient une faute professionnelle; iii) la mesure disciplinaire prise était proportionnelle à la gravité de ladite faute; iv) le droit de M. Di Mario à une procédure régulière avait été respecté.

² Jugement attaqué, par. 30-33.

27. Le 25 février 2022, M. Di Mario a interjeté appel du jugement attaqué devant le Tribunal d'appel. Le Secrétaire général a, quant à lui, déposé sa réponse le 22 avril 2022.

Argumentation des parties

Appel de M. Di Mario

28. M. Di Mario demande au Tribunal d'appel d'annuler le jugement attaqué ainsi que la décision contestée. Il demande également au Tribunal d'appel de rétablir rétroactivement tous ses droits qui en découlent et d'ordonner à l'Administration du HCR de lui verser une indemnité de 25 000 francs suisses pour préjudice moral avéré ainsi que le remboursement de ses frais d'avocats³. Finalement, il demande qu'une procédure orale ait lieu afin d'établir le bien-fondé de ses prétentions.

29. Au soutien de ses prétentions, M. Di Mario invoque que le TCNU a commis, dans la procédure, des erreurs propres à influencer le jugement attaqué, au sens de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel et ce, pour cinq principaux motifs.

30. Premièrement, il soumet que le Tribunal du contentieux administratif a erré en écartant les documents soumis avec ses conclusions finales du 28 octobre 2021. Selon ce dernier, en rejetant ces documents, le Tribunal du contentieux administratif a agi arbitrairement et de manière « trop réglementariste », faisant ainsi abstraction de son droit d'être entendu, son droit à la proportionnalité ainsi que son droit à un débat contradictoire.

31. Plus particulièrement, quant aux documents de nature médicale, M. Di Mario soumet que le Tribunal du contentieux administratif aurait dû les prendre en considération afin de conclure que l'Administration du HCR ne pouvait lui imposer une mesure disciplinaire alors qu'il se trouvait en congé de maladie au moment de sa cessation de service.

32. Deuxièmement, M. Di Mario soutient que le Tribunal du contentieux administratif a erré en omettant de considérer certains éléments factuels et témoignages déterminants dans son évaluation des faits sur lesquels reposent la mesure disciplinaire de cessation de service. Il estime que le Tribunal du contentieux administratif n'a pris en considération qu'une partie de l'enquête

³ M. Di Mario réfère le Tribunal d'appel aux mêmes conclusions que celles recherchées dans sa requête devant le Tribunal du contentieux administratif. À cet effet, voir le jugement attaqué, par. 26.

du BIG et a refusé de considérer le contexte dans lequel il a commis les gestes reprochés. À cet effet, il spécifie que les témoignages de ses supérieurs hiérarchiques auraient permis d'établir qu'il ne faisait que suivre leurs « ordres » et que les gestes lui étant reprochés étaient de pratique courante au HCR.

33. Troisièmement, M. Di Mario soumet que le Tribunal du contentieux administratif a erré en concluant que les faits sur lesquels reposent la mesure disciplinaire de cessation de service constituaient une faute. Plus particulièrement, il spécifie qu'il n'a pas violé de dispositions législatives, mais qu'il a plutôt suivi la pratique mise en place par ses supérieurs hiérarchiques qui lui permettait notamment de prendre et d'entreposer des bidons d'essence dans les locaux de l'Organisation afin de faciliter l'exécution de ses fonctions et ainsi se dédommager pour l'utilisation de son véhicule personnel à des fins professionnelles. Ce faisant, il ne peut être considéré avoir utilisé les bidons d'essence à des fins « strictement personnelles ».

34. Quatrièmement, M. Di Mario soutient que le Tribunal du contentieux administratif a erré en considérant que la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis et une demi-indemnité de licenciement prise à son égard était proportionnelle à la nature et à la gravité de la faute qu'il avait commise, au sens du paragraphe b) de la disposition 10.3 du Règlement du personnel.

35. À cet effet, il réitère que le contexte dans lequel il travaillait et, plus particulièrement, le fait que les gestes reprochés étaient de pratique courante et relevaient des « ordres » de ses supérieurs hiérarchiques, aurait dû être pris en considération pour évaluer la proportionnalité de la mesure disciplinaire imposée.

36. Cinquièmement, M. Di Mario prétend ne pas avoir bénéficié de la procédure régulière durant l'enquête et l'instance disciplinaire.

37. Quant à l'enquête disciplinaire, M. Di Mario soumet que son droit de bénéficier d'une procédure régulière n'a pas été respecté, puisqu'il n'a jamais consenti à l'utilisation des enregistrements vidéo des caméras de surveillance de la station-service afin d'établir la faute grave qui lui est reprochée. Il réitère également que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas pris en considération le fait que les témoignages de ses supérieurs hiérarchiques, mais également celui d'un ancien chauffeur du HCR, n'ont pas été recueillis dans le cadre de l'enquête du BIG.

38. Enfin, quant à l'absence de procédure régulière dans le cadre de l'instance disciplinaire, M. Di Mario soutient qu'un fonctionnaire en congé de maladie ne peut pas faire l'objet d'un licenciement, puisque cela contrevient au paragraphe d) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel voulant que la mise en congé administratif se doit d'être prononcée sans préjudice aux droits des fonctionnaires, à savoir, en l'espèce, son droit à un congé de maladie. Conséquemment, il soumet que la mesure disciplinaire lui ayant été imposée est illégale.

39. À cet effet, M. Di Mario reproche au Tribunal du contentieux administratif d'avoir conclu qu'il n'était pas en congé de maladie au moment de sa cessation de service. Selon ce dernier, le fait que l'Administration du HCR n'ait jamais refusé ses certificats médicaux démontre qu'il était en congé de maladie au moment de l'imposition de la mesure disciplinaire de cessation de service.

Réponse du Secrétaire général

40. Le Secrétaire général soutient que le Tribunal du contentieux administratif a correctement conclu à la légalité de la décision disciplinaire de cessation de service imposée à M. Di Mario et demande au Tribunal d'appel de rejeter l'appel de ce dernier.

41. Le Secrétaire général soumet que M. Di Mario n'a pas démontré en quoi le TCNU aurait commis des erreurs de procédure propres à influencer le jugement attaqué, au sens de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel.

42. Au contraire, le Secrétaire général estime que le Tribunal du contentieux administratif n'a commis aucune erreur de nature à justifier d'infirmer le jugement attaqué.

43. Premièrement, le Secrétaire général fait valoir que c'est à bon droit que le Tribunal du contentieux administratif a écarté les documents soumis par M. Di Mario avec ses conclusions finales du 28 octobre 2021.

44. À cet effet, le Secrétaire général souligne d'abord que M. Di Mario aurait pu présenter ces nouveaux éléments de preuves à plusieurs occasions avant la remise des conclusions finales, mais qu'il a fait défaut de le faire.

45. Le Secrétaire général rappelle ensuite que le Tribunal du contentieux administratif bénéficie d'une large discrétion en matière d'admissibilité d'éléments de preuve et qu'il a, en l'espèce, correctement usé de celle-ci et ce, au regard du principe d'une procédure contradictoire,

lequel requiert que chacune des parties ait l'opportunité de commenter les éléments déposés en preuve.

46. Deuxièmement, le Secrétaire général soumet que le Tribunal du contentieux administratif n'a commis aucune erreur en concluant que les faits à l'appui des allégations de faute professionnelle reprochée à M. Di Mario avaient été établis de manière claire et convaincante.

47. À cet égard, le Secrétaire général soutient que le Tribunal du contentieux administratif a correctement utilisé sa large discrétion afin de décider du poids à accorder aux différents éléments de preuve présentés. C'est donc à bon droit qu'il s'est notamment fondé sur les aveux de M. Di Mario au BIG ainsi que sur les enregistrements vidéo des caméras de surveillance afin de conclure que les faits reprochés à ce dernier avaient été établis de manière claire et convaincante.

48. Quant à l'argument de M. Di Mario à l'effet que le Tribunal du contentieux administratif n'a pris en considération qu'une partie de l'enquête du BIG et a refusé d'entendre les témoignages de ses supérieurs hiérarchiques afin d'établir que les gestes lui étant reprochés étaient de pratique courante au HCR, le Secrétaire général souligne que M. Di Mario ne précise pas qui sont ces témoins additionnels qui devraient être entendus. Le Secrétaire général rappelle que le BIG a questionné le Chef de Cabinet du Haut-Commissaire du HCR, lequel supervisait M. Di Mario, qui a confirmé ne pas l'avoir autorisé à utiliser son véhicule personnel à des fins professionnelles, outre dans des circonstances exceptionnelles pour des trajets réduits. En ce sens, le Secrétaire général soumet que l'argument de M. Di Mario voulant que les gestes qui lui sont reprochés constituaient une pratique courante au HCR est sans fondement.

49. Le Secrétaire général précise également que l'argument de M. Di Mario à l'effet que les supérieurs hiérarchiques consentaient à sa méthode de compensation est non seulement sans fondement, mais également contradictoire avec les explications qu'il a fournies au BIG. En effet, le Secrétaire général rappelle que ce dernier a affirmé, lors de son entretien du 11 mars 2019, n'avoir jamais discuté avec ses supérieurs de cette méthode de compensation. Ces derniers ne peuvent donc pas avoir consenti à une manœuvre dont ils n'avaient jamais été mis pas au courant.

50. Troisièmement, le Secrétaire général soutient que c'est à bon droit que le Tribunal du contentieux administratif a conclu que l'utilisation frauduleuse de la carte d'exemption de taxe et de la carte de crédit du HCR à des fins personnelles constituaient une faute.

51. Le Secrétaire général précise qu'en se livrant aux gestes reprochés, M. Di Mario est directement contrevenu au paragraphe b) de la disposition 1.2 et à la disposition 1.7 du Règlement du personnel, aux paragraphes b), e), g) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel, au Mémorandum interne IOM/044-FOM/044/2013 ainsi qu'au droit local exemptant de taxe l'essence utilisée seulement pour l'usage de la voiture officielle du Haut-Commissaire du HCR et non à des fins personnelles.

52. Par ailleurs, le Secrétaire général rappelle également l'existence d'une politique en matière de remboursement de frais pour l'utilisation de véhicules privés à des fins professionnelles que M. Di Mario ne pouvait ignorer et qu'il aurait dû utiliser, le cas échéant⁴.

53. À cet effet, le Secrétaire général fait également valoir que M. Di Mario ne précise pas le dédommagement de quelles dépenses spécifiques le remplissage d'un bidon d'essence personnel viendrait faciliter, mais se contente plutôt d'affirmations générales.

54. Quatrièmement, le Secrétaire général soutient que le Tribunal du contentieux administratif a correctement évalué la proportionnalité de la mesure disciplinaire imposée à M. Di Mario au regard de la nature et de la gravité de la faute commise et ce, au sens du paragraphe b) de la disposition 10.3 du Règlement du personnel.

55. Le Secrétaire général précise que M. Di Mario n'a pas démontré en quoi la mesure disciplinaire était absurde ou arbitraire, se contentant de mentionner que le Tribunal du contentieux administratif aurait dû prendre en considération le fait qu'il agissait ainsi sous les « ordres » de ses supérieurs hiérarchiques pour évaluer la proportionnalité de cette dernière. Or, il n'a fourni aucun détail sur lesdits « ordres » et s'est contenté d'affirmations générales.

56. De plus, le Secrétaire général précise que les dépenses personnelles que M. Di Mario a pu engager dans le cadre de ses fonctions de chauffeur principal au Bureau du Haut-Commissaire du HCR ont été retenues comme circonstance atténuante et, qu'en ce sens, le contexte dans lequel il a commis les gestes reprochés a été pris en considération.

57. Cinquièmement, le Secrétaire général soumet que M. Di Mario a bénéficié d'une procédure régulière durant l'enquête et l'instance disciplinaire.

⁴ *Policy on the Use of Vehicles in UNHCR*, Décembre 2013.

58. À cet effet, en ce qui a trait à l'argument de M. Di Mario à l'effet que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas pris en considération le fait que les témoignages de ses supérieurs hiérarchiques ainsi que d'un ancien chauffeur du HCR n'ont pas été recueillis dans le cadre de l'enquête disciplinaire du BIG, le Secrétaire général soutient que M. Di Mario n'a jamais demandé au BIG d'interviewer quiconque et ne saurait donc en faire un moyen d'appel devant le Tribunal d'appel.

59. Enfin, le Secrétaire général soutient que c'est à bon droit que le Tribunal du contentieux administratif a conclu que M. Di Mario n'était pas en congé de maladie approuvé par l'Administration du HCR au moment de la remise de sa mesure disciplinaire de cessation de service. Au surplus, le Secrétaire général précise qu'aucune disposition n'interdit la cessation de service d'un fonctionnaire pour des motifs disciplinaires alors que ce dernier se trouve en congé de maladie.

Examen

Procédure orale devant le Tribunal d'appel

60. En premier lieu, le Tribunal d'appel doit décider de la demande d'audience orale contenue dans l'appel. Le paragraphe 2 de l'article 8 du Statut du Tribunal d'appel stipule que le TANU « décide si la présence de l'appelant ou de toute autre personne est requise à l'audience et, le cas échéant, par quels moyens satisfaire à cette exigence ». Le paragraphe 3 de ce même article prévoit, quant à lui, que « [l]es juges saisis d'une affaire décident s'il y a lieu de tenir une procédure orale ». En outre, le paragraphe 1 de l'article 18 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel prévoit que les juges assignés à une affaire peuvent tenir une audience orale si cela apparaît nécessaire pour le déroulement rapide et équitable de l'instance.

61. L'argument présentée par M. Di Mario au soutien de sa demande pour la tenue d'une audience orale est qu'il souhaite « fournir des précisions de vive voix (...) [sur le] déroulement de l'enquête et les moyens probatoires durant la procédure ». Or, cet argument n'est pas suffisant au regard du Statut du Tribunal d'appel ou encore de son Règlement de procédure. En effet, en l'espèce, les questions de fait et de droit résultant des arguments des parties sont claires et ne demandent pas de précisions supplémentaires. De surcroît, une audience ne contribuerait pas à la résolution rapide et équitable de l'affaire, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 18 du

Règlement de procédure du Tribunal d'appel⁵. Par conséquent, la demande d'audience orale est rejetée.

Questions juridiques liées à la procédure durant l'enquête et l'instance disciplinaire ainsi qu'à la procédure devant le Tribunal du contentieux administratif

62. La première question qui se pose dans le cadre du présent appel est de savoir si, au sens de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel, le TCNU a commis une erreur de procédure propre à influencer le jugement attaqué en refusant de considérer les documents soumis par M. Di Mario avec ses conclusions finales. M. Di Mario soumet également que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de procédure en n'entendant pas les témoignages de ses anciens supérieurs hiérarchiques, ce qui est, toujours selon ses prétentions, d'autant plus grave puisque ces derniers n'avaient pas été interrogés par le BIG dans le cadre de l'enquête disciplinaire.

63. En vertu des paragraphes 1 et 5 de l'article 18 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif, le TCNU décide de l'admissibilité des éléments de preuves et peut écarter ceux « qu'il considère comme dénués de pertinence, abusifs ou sans valeur probante. Il peut aussi limiter les dépositions orales s'il l'estime approprié ». Le paragraphe 6 de l'article 17 de ce même Règlement porte, quant à lui, sur l'audition des témoins et des experts et prévoit que le TCNU « décide si la présence d'un témoin ou d'un expert est nécessaire à l'audience et détermine par quels moyens satisfaire à cette exigence ».

64. En l'espèce, les documents soumis par M. Di Mario avec ses conclusions finales devant le TCNU consistent essentiellement en des documents médicaux visant à établir qu'il était en congé de maladie au moment où il a été licencié. Le Tribunal du contentieux administratif les a rejetés au motif qu'ils avaient été soumis tardivement. Plus particulièrement, le TCNU a conclu que ces documents auraient dû être présentés au cours de l'instruction et non avec les conclusions finales, lesquelles devaient se baser sur les éléments de preuve déjà versés au dossier⁶. Analysant les éléments de preuve présents au dossier, le TCNU a conclu qu'au moment de sa cessation de service, M. Di Mario ne se trouvait pas en congé de maladie⁷. Or,

⁵ *Gabriel Vincent Branlidor c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2022-TANU-1234, par. 32-33.

⁶ Jugement attaqué, par. 31-32.

⁷ *Ibid.*, par. 64-68.

ce faisant, le Tribunal du contentieux administratif a en quelque sorte évité la question de savoir si le licenciement de M. Di Mario pouvait légalement avoir lieu si ce dernier se trouvait, le cas échéant, en absence-maladie, au moment de celui-ci.

65. Ayant pris en considération les arguments de M. Di Mario, le Tribunal d'appel conclut que même dans l'éventualité où les attestations médicales étaient admises en preuve, notamment en raison du fait que le moment où M. Di Mario les a soumis a été dûment justifié comme l'exige la jurisprudence⁸, il resterait encore à examiner : i) si les attestations médicales établissaient que M. Di Mario était en arrêt de maladie au moment de son licenciement; ii) si, de ce fait, le résultat de sa requête pourrait être différent.

66. Or, en ce sens, le Tribunal d'appel est d'avis que, même s'il concluait que M. Di Mario était en absence-maladie au moment de sa cessation de service, la conclusion serait la même, puisqu'aucune disposition ou article n'empêche l'Administration du HCR de mettre fin à l'emploi d'un fonctionnaire pour des motifs disciplinaires alors qu'il se trouve en congé de maladie. À cet effet, dans l'affaire *Requérant*⁹, un fonctionnaire s'était également vu licencier pour des motifs disciplinaires alors qu'il était en congé de maladie.

67. Par ailleurs, le paragraphe d) de la disposition 10.4 du Règlement du personnel, auquel M. Di Mario réfère le Tribunal d'appel dans sa requête, vise la mise en congé administratif et non l'imposition de mesures disciplinaires. Il s'ensuit qu'il n'est pas illégal d'imposer une mesure disciplinaire à un fonctionnaire en congé de maladie. Par conséquent, le Tribunal du contentieux administratif n'a pas commis d'erreur de procédure propre à influencer le jugement attaqué lorsqu'il a refusé de considérer les documents soumis par M. Di Mario avec ses conclusions finales.

68. D'autre part, M. Di Mario soumet également que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de procédure en n'entendant pas les témoignages de ses anciens supérieurs hiérarchiques. Or, les informations que M. Di Mario juge pertinentes et qui auraient pu être recueillies pendant le témoignage de ses supérieurs hiérarchiques, notamment les Hauts-Commissaires et les officiels qu'il a conduit pendant ses années de service au HCR,

⁸ *Oldrich Andrysek c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2021-TANU-1169, par. 52-54.

⁹ *Requérant c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2012-TANU-209, par. 9.

sont toutes liées à l'usage de sa voiture personnelle à des fins professionnelles ou encore aux dépenses en résultant (lavages de voiture, frais de stationnement, amendes, produits de nettoyage et essence). Or, l'usage par M. Di Mario de sa voiture personnelle dans le cadre de ses fonctions n'a pas été nié par l'Administration du HCR et a même été confirmé par celle-ci et le Tribunal du contentieux administratif¹⁰. Conséquemment, la question pertinente en l'espèce n'est pas de savoir si M. Di Mario a encouru lesdites dépenses personnelles à des fins professionnelles, mais plutôt s'il a suivi la procédure appropriée pour se voir rembourser ces frais. Le témoignage de ses supérieurs n'était donc pas nécessaire à la résolution de l'affaire et le Tribunal du contentieux administratif n'a pas commis d'erreur en considérant l'affaire complète et prête à être décidée sans qu'il ne soit nécessaire d'entendre leurs témoignages¹¹.

69. Finalement, M. Di Mario conteste la conclusion du Tribunal du contentieux administratif à l'effet que son droit à une procédure régulière durant l'enquête et l'instance disciplinaire aurait été respecté, plus particulièrement au regard de l'utilisation des enregistrements vidéo issus des caméras de surveillance de la station-service où il remplissait le bidon d'essence¹². Dans son appel, M. Di Mario se borne à soumettre à nouveau le même argumentaire que celui soumis au Tribunal du contentieux administratif à l'effet que les images des caméras de surveillance ont été obtenues sans son consentement. Or, la simple répétition des arguments déjà soumis ne suffit pas à écarter la conclusion du Tribunal du contentieux administratif¹³. Il est plutôt nécessaire que M. Di Mario démontre que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur dans son analyse, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Au contraire, dans la présente affaire, M. Di Mario admet les faits essentiels qui ont été le fondement de la mesure disciplinaire de licenciement.

Questions juridiques liées au fond de la présente affaire

70. Il convient maintenant au Tribunal d'appel d'examiner si le Tribunal du contentieux administratif a erré en concluant que l'Administration du HCR était parvenue à démontrer au moyen d'éléments de preuves clairs et convaincants que M. Di Mario avait fait usage de la carte

¹⁰ Jugement attaqué, par. 52.

¹¹ *Wu c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-TANU-597, par. 32-35.

¹² Jugement attaqué, par. 59-60.

¹³ *Yatte Jules Beda c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2022-TANU-1260, par. 68; *Al-Moued c. Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, arrêt n° 2014-TANU-458, par. 16-19.

de crédit et de la carte d'exemption de taxe du HCR à des fins personnelles. Pour cela, il convient d'abord de se référer à la jurisprudence relative au fardeau de preuve en ce qui concerne les éléments de preuve clairs et convaincants. Dans l'affaire *Beda*¹⁴, le Tribunal d'appel a rappelé que :

43. In disciplinary cases, the Dispute Tribunal must establish: i) whether the facts on which the sanction is based have been established, ii) whether the established facts qualify as misconduct under the Staff Regulations and Rules, and iii) whether the sanction is proportionate to the offence.

...

45. The 'Administration bears the burden of establishing that the alleged misconduct for which a disciplinary measure has been taken against a staff member occurred' '[W]hen termination is a possible outcome, misconduct must be established by clear and convincing evidence', which 'means that the truth of the facts asserted is highly probable'. Clear and convincing evidence of misconduct, including serious misconduct, imports two high evidential standards: clear requires that the evidence of misconduct must be unequivocal and manifest and convincing requires that this clear evidence must be persuasive to a high standard appropriate to the gravity of the allegation against the staff member and in light of the severity of the consequence of its acceptance.

71. M. Di Mario ne conteste pas les faits essentiels de la présente affaire, mais plutôt les conséquences juridiques découlant de ces faits. En effet, dans son appel, M. Di Mario a admis avoir rempli et stocké des bidons d'essence en utilisant la carte de crédit et la carte d'exemption de taxe du HCR, mais il a soutenu avoir agi ainsi afin de se compenser pour l'usage de son véhicule personnel dans le cadre de ses déplacements professionnels. Dans le cadre de son appel, M. Di Mario a également précisé que l'entreposage de bidons d'essence dans les locaux de l'Organisation et leur utilisation pour son véhicule personnel utilisé à des fins professionnelles était une pratique courante au HCR et qu'il avait donc agi avec l'assentiment et en suivant les ordres de ses supérieurs hiérarchiques.

72. Il y a donc lieu d'examiner si le Tribunal du contentieux administratif a erré en concluant que l'utilisation par M. Di Mario de la carte de crédit et de la carte d'exemption de taxe du HCR à des fins autres que professionnelles (à savoir spécifiquement pour remplir un bidon d'essence personnel) constituait une faute professionnelle. À cet effet, le cadre juridique

¹⁴ *Yatte Jules Beda, op. cit.*, par. 43 et 45.

général applicable en l'espèce est prévu par les dispositions 1.2, 1.7 et 10.1 du Règlement du personnel ainsi que par l'article 1.2 du Statut du personnel, lesquels prévoient que :

Règlement du personnel

Disposition 1.2

Droits et obligations essentiels du fonctionnaire

Règles générales

...

b) 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.

...

Disposition 1.7

Responsabilité financière

Le fonctionnaire doit faire preuve de discernement concernant toute question ayant trait aux intérêts financiers de l'Organisation, à ses ressources matérielles et humaines, et à ses biens et avoirs.

...

Disposition 10.1

Faute

a) Peut constituer une faute passible d'instance disciplinaire et de sanction disciplinaire le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international.

Statut du personnel

Article 1.2

Droits et obligations essentiels du fonctionnaire

Valeurs fondamentales

...

b) Le fonctionnaire doit 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 son activité et à son statut.

Droits et obligations généraux

...

e) En acceptant sa nomination, le fonctionnaire s'engage à remplir ses fonctions et à régler sa conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation. 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.

...

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 son intérêt personnel – financier ou autre – ou dans l'intérêt personnel de tiers quels qu'ils soient, y compris les membres de sa famille, ses amis ou protégés. Le fonctionnaire ne doit pas non plus user de sa qualité officielle à des fins personnelles pour discréditer autrui.

...

Utilisation des biens et avoirs de l'Organisation

q) Le fonctionnaire ne peut utiliser les biens et avoirs de l'Organisation qu'à des fins officielles et doit faire preuve de discernement dans l'usage qu'il en fait.

73. Plus particulièrement, en l'espèce, il convient également de rappeler le contenu du Mémorandum interne IOM/044-FOM/044/2013, qui définit la fraude comme étant :

Any act or omission, including misrepresentation or concealment of a material fact, that knowingly or intentionally misleads, or attempts to mislead, a party to obtain a benefit, whether directly or indirectly, whether for oneself or for a third party. Fraud could involve misappropriation of cash (such as fraudulent claims/disbursements) or other assets (such as fraudulent shipments, falsifying inventory records), or fraudulent statements (purposefully misreporting or omitting information).

74. De plus, l'instrument qui régit l'usage des véhicules au HCR dispose, quant à lui, en outre que¹⁵ :

IV. AUTHORIZATION TO USE PRIVATE VEHICLES FOR OFFICIAL PURPOSES

46. In field offices where there are no UNFCR vehicles or where UNFCR vehicles are not available for official deployment, private vehicles may be used for official purposes. *The use of private vehicles for official purposes must be pre-authorized by the Head of Office, only when:*

a) other acceptable means of transport is not available;

b) when funds have been set aside for this purpose; and

¹⁵ *Policy on the Use of Vehicles in UNHCR*, Décembre 2013, par. 46-47 (italiques ajoutés).

c) *it is fully justifiable and considered to be in the best interest of UNHCR.*

47. The authorization to use a private vehicle for official purposes *may only be given in exceptional circumstances. It must be given in writing* and contain the following conditions:

a) The validity of the authorization is *limited in time*, and not exceed one calendar year;

...

d) The authorized individual is responsible, in co-operation with the administrative officer, for maintaining *accurate records of the use of their private vehicle for official purposes, including proper submission of claims for reimbursement of mileage costs.*

e) If approved, claims for official use of a private vehicle must *indicate the purpose and distance of each journey.* The claims will be signed by both the authorized individual and the Head of Office or Competent Official, and should be settled monthly;

f) The travel authorization, if applicable, must specify that the mode of travel by private vehicle was approved in the interest of UNHCR and not for the convenience of the staff member; and

g) It is within the supervisory responsibility of the Head of Office that a *procedure is set up and properly implemented by the office for the reimbursement of mileage costs.*

75. Dans la présente affaire, M. Di Mario soutient qu'il n'a fait que suivre les ordres de ses supérieurs hiérarchiques et qu'il devait parfois utiliser sa voiture personnelle afin de les conduire dans leurs déplacements. Il soutient également que l'usage de la carte de crédit et de la carte d'exemption de taxe octroyées par l'Organisation était une pratique courante pour payer les bidons d'essence entreposés dans les locaux du HCR et permettait de faciliter l'accomplissement de ses fonctions. Or, le fait que M. Di Mario ait utilisé sa voiture personnelle à des fins professionnelles et ait encouru des dépenses personnelles non remboursées n'est pas contesté et a par ailleurs été pris en considération comme circonstance atténuante dans le cadre de la détermination de la mesure disciplinaire à lui imposer¹⁶.

76. En ce sens, le témoignage écrit daté du 26 août 2021 d'un ancien chauffeur du HCR, qui atteste qu'il utilisait lui aussi sa propre voiture personnelle comme voiture de remplacement avec l'autorisation du Haut-Commissaire « qui [l'] autorisait alors à prendre de l'essence pour [s]on véhicule afin de compenser l'usage de [s]a voiture personnelle », confirme l'usage des voitures personnelles des chauffeurs du HCR à des fins professionnelles. C'est aussi

¹⁶ Lettre de licenciement du 23 juillet 2019 de la DRH du HCR à M. Di Mario.

ce qu'il appert d'un courriel du 15 octobre 2015 qui démontre que M. Di Mario utilisait sa voiture personnelle pour conduire le personnel du HCR alors la voiture officielle était en réparation¹⁷. Enfin, le témoignage du Chef de Cabinet du Haut-Commissaire du HCR, recueilli lors de l'enquête du BIG, amène le Tribunal d'appel à conclure que M. Di Mario a utilisé son véhicule personnel une dizaine de fois de 2016 à 2019 afin de conduire le Haut-Commissaire principalement jusqu'à sa résidence située à 1 kilomètre de distance du bureau.

77. Il a donc clairement été établi que M. Di Mario utilisait effectivement sa voiture personnelle à des fins professionnelles et ce, indépendamment du caractère apparemment informel de cette pratique. Par ailleurs, les conditions requises par le paragraphe 47 de la politique sur l'usage des véhicules au HCR¹⁸, à savoir notamment la présence de circonstances exceptionnelles, l'autorisation préalable écrite, limitée dans le temps et n'excédant pas un an, ou même la tenue d'un registre, conjointement avec le fonctionnaire d'administration, relativement à l'usage de la voiture personnelle à des fins professionnelles, n'ont pas été établis dans la présente affaire. Plus particulièrement, le Tribunal d'appel note que la procédure requise par les alinéas d), e) et f) du paragraphe 47 de cette même politique pour les demandes de remboursement des frais kilométriques n'a pas non plus été suivie. Au contraire, M. Di Mario semble faire valoir cette pratique informelle de l'usage de sa voiture personnelle afin de justifier la compensation aussi informelle qu'il a fait en utilisant l'essence payée avec la carte de crédit du HCR.

78. Or, aucune de ces pratiques informelles ne peut se justifier au regard de cette politique qui existe justement afin de réglementer les situations justifiant l'usage des voitures personnelles à des fins professionnelles, lesquelles doivent être exceptionnelles et non-récurrentes. Si un tel usage informel des voitures personnelles des chauffeurs du HCR allant à l'encontre des politiques internes était devenu courant, il appartenait à l'Administration du HCR de prendre les dispositions requises pour régler la situation. La preuve produite dans la présente affaire démontre que de telles dispositions n'ont pas été prises mais, au contraire, que l'informalité a prévalu à cet égard, donnant place à des

¹⁷ Courriel de l'Administration du HCR du 15 octobre 2015 ayant pour objet : « *Just to let you know that Osvaldo will drive you and Karen in his private car tomorrow* ».

¹⁸ *Policy on the Use of Vehicles in UNHCR*, Décembre 2013, par. 47 (traduction non officielle).

situations comme celle-ci, où un chauffeur se croit titulaire du droit de s'octroyer lui-même une compensation financière pour l'usage de sa voiture personnelle à des fins professionnelles.

79. Cependant, une telle inertie de la part des supérieurs hiérarchiques de M. Di Mario ne peut servir à justifier le comportement fautif de ce dernier. Le fait que l'Administration du HCR ait toléré une pratique courante alléguée de compensation pour dépenses personnelles encourues dans le cadre du travail de ses chauffeurs ne constitue pas un motif d'exonération pour M. Di Mario. En effet, il est clair qu'il a violé le paragraphe b) de la disposition 1.2 et les dispositions 1.7 et 10.1 du Règlement du personnel, les paragraphes b), e), g) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel, le Mémoire interne IOM/044-FOM/044/2013 et le Code de Conduite du HCR. L'argument de l'existence d'une pratique courante à l'encontre de ces normes ne peut pas être admis, car il risquerait d'anéantir les politiques internes visant à éliminer les risques de fraudes et de corruption. De plus, le fait d'invoquer la méconnaissance de ces règles ne saurait justifier leur transgression, l'ignorance ne constituant pas excuse pour ne pas se soumettre aux normes établies.

80. La jurisprudence du Tribunal d'appel confirme cette conclusion, comme il a été rappelé dans les affaires *Mizyed*¹⁹ et *Konaté*²⁰. Dans cette dernière affaire, le Tribunal d'appel a également tenu en compte de la réputation que l'Organisation doit avoir au sein de la communauté internationale²¹:

23. The sanction in such disciplinary cases must be apt not only to punish the wrongdoer but also to publicise the Organization's commitment to combat all forms of corruption.

24. Under these circumstances, separation from service does not appear to be disproportionate and corresponds with the logical loss of trust suffered by the Administration as a consequence of the Appellant's misconduct. The Administration's apparent lack of action with respect to other staff members who may have also been involved, even to a greater degree than the Appellant, does not reduce his accountability but does justify the UNDT's decision to refer the case to the Secretary-General for eventual further actions.

¹⁹ *Mizyed c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-TANU-550, par. 25-27.

²⁰ *Konaté c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2013-TANU-334, par. 23-24.

²¹ *Ibid.*

81. Par conséquent, le Tribunal du contentieux administratif n'a pas commis d'erreur en concluant que les faits établis constituaient une faute justifiant la mesure disciplinaire imposée²².

82. Il convient maintenant d'examiner si le Tribunal du contentieux administratif a erré lorsqu'il a conclu que la proportionnalité de la sanction disciplinaire était bien fondée. À cet effet, le Tribunal d'appel prend premièrement note que ni M. Di Mario, ni le Secrétaire général n'ont commenté le préjudice calculé à partir de la consommation anormale d'essence contenu dans le rapport d'enquête du BIG et attribué à M. Di Mario. Deuxièmement, l'argumentation de M. Di Mario est exclusivement basée sur la faute alléguée de ses supérieurs hiérarchiques, ce qui n'est pas la question en litige dans la présente affaire, qui porte plutôt sur la violation des devoirs de M. Di Mario à titre de fonctionnaire de l'Organisation, sans préjudice de la responsabilisation future de ses supérieurs hiérarchiques à la suite du renvoi ordonné dans le présent arrêt. Il s'ensuit que M. Di Mario n'a pas été en mesure de démontrer, au sens de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel, que le Tribunal du contentieux administratif a erré en droit lorsqu'il a considéré que la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis et une demi-indemnité de licenciement était proportionnelle à la faute commise par ce dernier. M. Di Mario n'a donc pas établi d'erreur dans la mesure disciplinaire prise, laquelle est en d'accord avec le paragraphe b) de la disposition 10.3 du Règlement sur le personnel²³ et la jurisprudence du Tribunal d'appel²⁴.

83. Il s'ensuit que l'appel doit être rejeté.

Renvoi de l'affaire aux fins d'action récursoire éventuelle

84. Étant donné les conclusions précédentes du Tribunal d'appel concernant le fait que l'usage régulier de voitures personnelles par certains fonctionnaires (chauffeurs) du HCR à des fins professionnelles « compensé » par le remboursement de frais d'essence était connu de l'Administration du HCR et, plus particulièrement, des supérieurs hiérarchiques de M. Di Mario, le Tribunal d'appel conclut qu'il y a eu une mauvaise gestion apparente et une

²² Jugement attaqué, par. 47.

²³ Cette disposition prévoit que : « Toute mesure disciplinaire prise à l'encontre du fonctionnaire en cause doit être proportionnelle à la nature et à la gravité de la faute commise. »

²⁴ Arrêt *Yatte Jules Beda*, *op. cit.*, par. 57-59; arrêt *Mizyed*, *op. cit.*, par. 27-28.

violation de la politique sur l'usage des véhicules au HCR ²⁵. Par conséquent, le Tribunal d'appel ordonne le renvoi de l'affaire au Haut-Commissaire aux fins d'action récursoire éventuelle pour responsabilisation d'un possible comportement fautif des supérieurs hiérarchiques de M. Di Mario, le tout conformément au paragraphe 5 de l'article 9 du Statut du Tribunal d'appel.

²⁵ *Policy on the Use of Vehicles in UNHCR*, Décembre 2013 (traduction non officielle).

Arrêt

85. L'appel est rejeté et le jugement n° TCNU/2021/163 est confirmé. Le Tribunal d'appel ordonne le renvoi de l'affaire au Haut-Commissaire aux fins d'action récursoire éventuelle.

Version originale faisant foi : français

Ainsi jugé le 24 mars 2023, à New York, États-Unis.

(Signé)

Juge Halfeld,
Présidente

(Signé)

Juge Raikos

(Signé)

Juge Knierim

Arrêt publié et enregistré au Greffe, à New York, États-Unis, le 27 avril 2023.

(Signé)

Juliet Johnson, Greffière