



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2010/013/
UNAT/1603
Jugement n° : UNDT/2010/171
Date : 24 septembre 2010
Original : Français
anglais

Devant : Juge Goolam Meeran
Greffe : New York
Greffier : Morten Albert Michelsen, Administrateur chargé du greffe

REQUÉRANTE

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour la requérante :
Aucun

Conseil pour le défendeur :
Elizabeth Brown, HCR

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, paragraphe 45, de la résolution 63/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies et à la section 4 de la circulaire ST/SGB/2009/11 concernant les mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice.

2. L'ancien Tribunal administratif connaissait des recours introduits contre des décisions administratives, et, en l'espèce, la fonctionnaire conteste la décision du Secrétaire général de lui appliquer la sanction disciplinaire du renvoi sans préavis. La tâche et la fonction judiciaire du présent Tribunal sont analogues à celle du Tribunal administratif, bien qu'il opère dans le cadre de dispositions législatives et de procédures internes différentes. Il n'y a pas de hiérarchie judiciaire en ce sens que le Tribunal du contentieux administratif n'est pas lié par la jurisprudence de l'ancien système, mais le présent Tribunal considère que le Tribunal administratif avait à traiter nombre de problèmes similaires et que le Tribunal du contentieux administratif peut souvent tirer un profit certain de la lecture de ses jugements qui, sans être contraignants, constituent une jurisprudence faisant autorité. Toutefois, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, le présent Tribunal doit également tenir compte des raisons ayant présidé à la mise en place du nouveau système interne d'administration de la justice, qui se compose du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel.

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 critères de rationalité, de transparence, de cohérence et de proportionnalité. Au sujet de la question de la rationalité, il faut se demander si un décideur raisonnable n'a pas négligé

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 appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction.

Le/La Secrétaire général(e) peut renvoyer sans préavis un(e) fonctionnaire coupable de faute grave.

9. La disposition 101.2 de l'ancien Règlement du personnel (droits et obligations essentiels du fonctionnaire) dispose que :

d) Sont interdites toutes formes de discrimination ou de harcèlement, y compris le harcèlement sexuel ou le harcèlement fondé sur une distinction de sexe, ainsi que toutes formes d'atteintes sur le lieu de travail ou à l'occasion du travail.

10. La disposition 110.1 de l'ancien Règlement du personnel relative à une conduite ne donnant pas satisfaction prévoit ce qui suit :

Le fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international, peut être considéré comme ayant une conduite ne donnant pas satisfaction au sens de l'article 10.2 du Statut du personnel, ce qui entraîne l'introduction d'une instance disciplinaire et l'application de mesures disciplinaires pour faute.

11. La disposition 110.3 a) de l'ancien Règlement du personnel relative aux mesures disciplinaires prévoit les sanctions énumérées ci-après :

a) Par « mesures disciplinaires », on entend une ou plusieurs des mesures suivantes (Disciplinary measures *may take one or more of the following forms*) :

- i) Blâme écrit du Secrétaire général;
- ii) Perte d'un ou plusieurs échelons de classe;
- iii) Suspension, pendant une période déterminée, du droit aux augmentations périodiques de traitement;
- iv) Suspension sans traitement;
- v) Amende;
- vi) Rétrogradation;
- vii) Cessation de service, avec ou sans préavis ou indemnité en tenant lieu, nonobstant la disposition 109.3;
- viii) Renvoi sans préavis.

...

[c'est nous qui soulignons]

Instances disciplinaires

12. Le droit des fonctionnaires à une procédure régulière pendant l'enquête sur des infractions disciplinaires alléguées est prévu par la disposition 110.4 a) de l'ancien Règlement du personnel relative aux garanties d'une procédure régulière, qui est ainsi libellée :

- a) Une instance disciplinaire ne peut être introduite contre un fonctionnaire que si l'intéressé a été informé des allégations à son encontre ainsi que de son droit de se faire assister pour sa défense par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire retraité et si on lui a donné des possibilités suffisantes de répondre à ces allégations.

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 du bureau suscitant la crainte de représailles de la part du personnel d'exécution.

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 :

... le jury conclut à l'unanimité que le caractère détaillé et l'importance des allégations que la requérante formule dans sa demande d'examen méritaient un complément d'enquête. Il recommande donc à l'unanimité qu'une enquête soit menée par une instance d'enquête neutre indépendante du HCR, telle que le BSCI.

Garanties d'une procédure régulière

18. La requérante a été informée des accusations portées contre elle et un exemplaire du rapport d'enquête préliminaire lui a été remis. Elle a été informée de son droit de se faire assister par un conseil et, enfin, on lui a donné des possibilités suffisantes de répondre aux allégations formulées à son encontre.

19. Toutefois, les principes affectant le droit à une procédure régulière ne se limitent pas aux prescriptions procédurales en matière d'enquête. Certains autres principes d'application de la loi selon les procédures prévues doivent également s'appliquer lorsqu'il s'agit de déterminer les sanctions appropriées. Il n'est pas certain que le droit de la requérante à une procédure régulière a été respecté dans le cadre de l'instance disciplinaire, lorsque l'enquête était uniquement focalisée sur son comportement. On n'a pas accordé suffisamment d'importance au contexte du milieu de travail oppressif créé par le chef du bureau, dont le comportement a été décrit non seulement par la requérante, mais aussi par un ancien consultant en réinstallation, dont le rôle au lieu d'affectation du HCR consistait à l'époque à mener des enquêtes indépendantes sur les activités relatives aux personnes demandant à bénéficier du statut de réfugié. Les vues de ce consultant sont consignées dans l'échange de courriels annexé au rapport d'enquête préliminaire, qui a été joint au recours introduit par la requérante devant le Tribunal administratif accompagné d'une note manuscrite le présentant comme « Annexe 5 g) ».

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 allégations et, en fait, a indiqué dans ses recommandations que les allégations de la requérante au sujet du comportement de certaines personnes, parmi lesquelles le chef du bureau et l'administrateur adjoint chargé de la protection, pointaient, en ce qui concerne les questions de réinstallation, des pratiques qui n'étaient pas conformes à ce que l'on attendait de ces personnes en leur qualité de fonctionnaires internationaux et devaient faire l'objet d'une enquête. Selon le défendeur, l'administrateur adjoint chargé de la protection, qui était particulièrement impliqué dans la question de la faute et d'autres affaires, a été renvoyé, tandis qu'il semble qu'aucune instance disciplinaire n'ait été introduite contre le chef du bureau.

21. La requérante a porté des allégations contre des personnes désignées au lieu d'affectation du HCR en décrivant un comportement non conforme à ce que l'on attend de fonctionnaires internationaux et en fournissant des noms et des informations détaillées sur le comportement répréhensible allégué. Elle affirme qu'il y a eu une différence de traitement, car ces personnes semblent avoir bénéficié d'une protection, en particulier le chef du bureau, tandis qu'elle a été sanctionnée pour une infraction involontaire qui n'était pas destinée à lui procurer un avantage quelconque ni conçue comme telle. Le défendeur soutient que la décision était légitime et que c'est à la requérante qu'il incombe de prouver l'existence d'un motif illicite. Cela peut être une déclaration de principe appropriée dans une longue série d'affaires portées devant l'ancien Tribunal administratif, mais il convient de se demander comment au juste la requérante devrait s'acquitter de cette tâche compte tenu de la nécessité de décourager les allégations vexatoires et malveillantes tout en reconnaissant les difficultés auxquelles doit faire face un fonctionnaire qui n'est pas en mesure de produire le type de preuves tangibles qu'un organe d'enquête appelle de ses vœux. Il serait tout à fait contraire aux principes consacrés par la Charte des Nations Unies de ne pas tenir compte d'un récit cohérent concernant des violations des principes fondamentaux énoncés dans la Charte, en

particulier lorsque ces allégations vont dans le même sens que les préoccupations exprimées par un expert extérieur indépendant, à savoir le consultant en réinstallation. Une enquête bien menée sur les méfaits allégués d'autrui, en l'espèce ceux du chef du bureau, en particulier, ne doit pas conduire à exonérer de sa responsabilité une personne ayant commis l'infraction concrète, mais elle expliquera les circonstances dans lesquelles elle a été commise. Cela serait important pour déterminer si une contrainte a été exercée qui a causé ou facilité d'une manière notable la commission de l'infraction, et cela présentera presque à coup sûr un intérêt direct pour l'évaluation de la sanction appropriée.

22. Dans des circonstances telles que celles qui existaient au lieu d'affectation du HCR à l'époque des faits, il était extrêmement difficile pour un nouveau membre du personnel de pouvoir produire les preuves factuelles tangibles qui seraient exigées. En conséquence, dans les cas où les allégations portées par le fonctionnaire concerné apparaissent crédibles, cohérentes et corroborées, on devrait pouvoir compter sur l'administration concernée pour mener une enquête approfondie. Rien ne donne à penser qu'une telle enquête ait été menée en l'espèce, en dépit de la recommandation unanime du CPD, des observations du consultant en réinstallation et des commentaires détaillés de la requérante. Une telle défaillance constitue un vice de fond car on constate un refus d'examiner et de prendre en considération des faits et facteurs pertinents qui permettraient de prendre une décision équitable quant à la gravité de la faute et à l'évaluation de la sanction appropriée, compte tenu du fait que la requérante a admis avoir eu tort de falsifier le formulaire.

Circonstances atténuantes

23. À sa décharge, la requérante fait observer qu'au lieu d'affectation du HCR, le programme de réinstallation des réfugiés se caractérisait par une absence de transparence et de bonne gouvernance et que le chef du bureau était particulièrement en tort en ce qu'il contournait le règlement et, d'une façon générale, tyrannisait le personnel. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi elle n'avait dit d'emblée aux enquêteurs qu'elle avait falsifié le

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 sont les victimes et la confiance dans leur propre valeur. Attendre d'un nouveau membre du personnel qu'il tienne tête à un supérieur tyrannique est, dans les circonstances de l'espèce, excessif; c'est ne pas mesurer le phénomène si bien décrit dans la politique de l'ONU sur les brimades et le harcèlement telle qu'exprimée dans la disposition 101.2 d) de l'ancien Règlement du personnel (voir plus haut), ainsi qu'au paragraphe 3 de la circulaire intitulée « Nos valeurs fondamentales interdisent la discrimination et le harcèlement » (ST/IC/2003/17), ainsi libellé : « L'Organisation ne saurait tolérer aucune forme de discrimination ou de harcèlement. Les infractions seront traitées avec la plus grande fermeté ». De surcroît, si elles étaient prouvées, les allégations portées contre le chef du bureau enfreindraient les principes énoncés dans la Charte.

24. Cela étant, il importe de souligner que tout cela n'excuse pas la falsification d'un formulaire original d'enregistrement d'une personne demandant à bénéficier du statut de réfugié afin de dissimuler des données essentielles. Toutefois, il semble hors de doute que ni la majorité des membres du jury du CPD ni des personnes conseillant le Secrétaire général n'aient accordé un crédit suffisant à des griefs et craintes somme toute légitimes de brimades et de harcèlement sur le lieu de travail qui auraient pu relativiser le fait que

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 lui aurait assurément valu des circonstances atténuantes en ce qui concerne la falsification du formulaire.

25. La requérante insiste sur le fait qu'elle n'a pas falsifié le formulaire pour son profit personnel ou pour porter préjudice au HCR, et le défendeur convient qu'elle n'a pas agi ainsi dans le but d'en tirer un avantage personnel. Si un motif relativement inoffensif peut, dans des conditions appropriées, permettre de faire valoir des circonstances atténuantes en ce qui concerne la détermination de la sanction, il n'en reste pas moins que l'acte en question a bel et bien été commis et qu'il a enfreint les conditions de l'engagement de l'intéressée et contrevenu à son obligation d'agir avec intégrité dans l'accomplissement de ses tâches quotidiennes. Il en va de même de ses affirmations selon lesquelles ses bons états de service n'ont pas été pris en considération. L'existence de bons états de service n'est pas une considération sans objet pour ce qui est d'atténuer la gravité d'une infraction. Toutefois, chaque affaire doit être examinée pour elle-même. En l'espèce, il y a deux questions à examiner. En premier lieu, il convient d'accorder une grande importance à la nécessité de protéger l'intégrité des systèmes et procédures des Nations Unies concernant la réinstallation des réfugiés. Le HCR a attentivement élaboré des protocoles avec les différents États membres en ce qui concerne l'accueil à réserver aux réfugiés à réinstaller. En tant qu'organisation, le HCR ne peut pas se permettre de tolérer la moindre atteinte à l'intégrité de ces systèmes. Il a été suffisamment démontré, essentiellement sur la base des aveux de la requérante, corroborés par la documentation disponible, qu'elle avait enfreint une importante prescription procédurale qui était étroitement liée à ses responsabilités et touchait à la nature même des buts, objectifs et fonctions du HCR en matière de protection des réfugiés. Dans ces conditions, il était justifié de conclure à une faute. Il n'est pas certain, en l'absence d'une enquête sérieuse et de la prise en considération de l'élément de contrainte, que cette faute puisse être

caractérisée comme une « faute grave », même si le fait de falsifier le formulaire de demande d'une personne demandant à bénéficier du statut de réfugié est grave.

26. Or, la sanction extrême que constitue le licenciement par renvoi sans préavis ne s'impose pas d'elle-même compte tenu du Statut et du Règlement du personnel, qui prévoient diverses sanctions (voir plus haut les extraits de l'article 10.2 de l'ancien Statut du personnel et les dispositions 110.1 et 110.3 a) de l'ancien Règlement du personnel). Y a-t-il eu des circonstances atténuantes et autres facteurs importants qui n'ont pas été pris en considération alors qu'ils auraient dû l'être? Quelle est la norme fixée par le HCR au regard de laquelle il peut être conclu à une faute grave qui porte atteinte à l'intégrité même de l'Organisation? Le HCR impose-t-il de manière cohérente des sanctions disciplinaires pour infractions graves? Enfin, peut-on imaginer qu'il y ait eu un refus d'examiner des informations ou des éléments qui auraient pu permettre de penser que la question de la faute individuelle s'inscrivait dans une structure marquée par des irrégularités et des erreurs de gestion systémiques, qui portaient atteinte aux valeurs et principes mêmes que consacraient le paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte des Nations Unies et l'article 1.2 du Statut du personnel, ou une réticence à examiner ces informations ou éléments?

27. La pertinence de la sanction relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général. Toutefois, l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré de déterminer le niveau approprié de la sanction pour faute grave doit compter avec les exigences impératives de rendre la justice et de s'inspirer des principes et valeurs consacrés par la Charte des Nations Unies. Tous les faits et circonstances doivent être pris en considération, y compris les circonstances atténuantes. En l'espèce, il faudrait accorder suffisamment d'importance aux vues de la majorité comme de la minorité des membres du jury du CPD. Il n'a pas encore été donné suite à la recommandation unanime, figurant au paragraphe 45 du rapport du CPD (voir par. 15 plus haut), tendant à mener une enquête approfondie sur les graves allégations de faute portées par la requérante. Les conseillers du Secrétaire général se doivent d'appeler l'attention sur cette recommandation ainsi que sur les observations du membre du jury ayant émis une

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 recherche poussée dans la base de données de ce Service et dans les dossiers pertinents, sans qu'elle permette de découvrir aucune mesure de suivi sous la forme d'une enquête au sujet du chef du bureau ou de la recommandation du CPD. On a également contacté les anciens fonctionnaires du bureau de l'Inspecteur général, mais ceux-ci ne se rappelaient pas qu'une mesure de suivi quelle qu'elle soit ait été prise.

30. On peut conclure de ce qui précède qu'en dépit des très graves allégations révélées par l'enquête du jury du CPD et des informations détaillées fournies par la requérante et corroborées par le consultant en réinstallation indépendant, aucune enquête disciplinaire n'a été ouverte sur les divers défauts constatés dans la manière dont était géré le lieu d'affectation du HCR à l'époque des faits. Il n'est pas surprenant que la requérante ait estimé que les irrégularités commises par les fonctionnaires de rang plus élevé étaient passées sous silence. Pour justifier la sanction disciplinaire appliquée à la

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

choix de la sanction appropriée sur la base de la disposition 110.3 a) de l'ancien Règlement du personnel, qui prévoit au total huit mesures disciplinaires différentes.

35. Au vu de toutes les circonstances de la cause, le Tribunal juge que la sanction de renvoi sans préavis était disproportionnée. Les parties sont invitées à présenter des conclusions quant à la mesure corrective appropriée à prendre en faveur de la requérante et quant à la ou aux sanctions qui devraient lui être éventuellement appliquées.

IL EST ORDONNÉ QUE

1. La décision de renvoyer la requérante sans préavis soit annulée.
2. Les parties présentent des conclusions selon le calendrier ci-après :
 - a. La requérante présentera ses conclusions sur la mesure corrective d'ici au 22 octobre 2010.
 - b. Le défendeur présentera sa réplique le 12 novembre 2010.
 - c. La requérante présentera ses observations sur cette réplique au plus tard le 19 novembre 2010.
3. Selon un autre scénario, si les parties considèrent que, dans les circonstances de la cause, elles devraient examiner la question de la mesure corrective en vue de dégager un accord à ce sujet, il leur est loisible de le faire et d'informer le Tribunal de façon qu'il puisse rendre une ordonnance de consentement à cette fin.

(Signé)
Juge Goolam Meeran

Ainsi jugé le 24 septembre 2010

Enregistré au greffe le 24 septembre 2010

(Signé)
Morten Albert Michelsen, Administrateur chargé du greffe
de New York du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies