



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/GVA/2016/093
Jugement n° : UNDT/2017/076
Date : 13 septembre 2017
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Teresa Bravo
Greffe : Genève
Greffier : M. René M. Vargas M.

KOZUL-WRIGHT

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

George G. Irving

Conseil du défendeur :

Bettina Gerber, Office des Nations Unies à Genève

Introduction

1. Haut fonctionnaire de la CNUCED, le requérant conteste la décision de lever son immunité diplomatique dans le cadre d'un différend relatif au bail d'un appartement, qui lui a été notifiée par un mémorandum daté du 10 mai 2016.
2. À titre de réparation, le requérant demande l'annulation de la décision contestée, et une indemnité d'un montant équivalent à un an de traitement de base net pour les pertes en ayant résulté ainsi que pour le préjudice moral et les frais ayant découlé de l'abus de procédure commis par le défendeur.

Faits

3. Le requérant, Directeur de la Division de la mondialisation et des stratégies de développement de la CNUCED (D-2), jouit de l'immunité diplomatique en vertu de la section 16 de l'article V de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (Accord de siège).
4. Le 12 février 2010, le requérant et celle qui était alors sa femme, qui était également haut fonctionnaire à la CNUCED et jouissait donc du même type d'immunité, ont signé un contrat de bail pour la location d'un appartement à Genève dont ils ont fait leur résidence personnelle. En voiture, le trajet jusqu'à leur lieu de travail durait environ 30 minutes en temps normal et environ une heure aux heures de pointe. Le contrat précisait que l'appartement était loué pour trois ans et 15 jours, du 16 mars 2010 au 31 mars 2013, et que le loyer était de 10 175 francs suisses par mois.
5. Les époux ont décidé avant l'expiration du bail d'emménager dans un autre appartement beaucoup plus près de l'ONU car, la femme du requérant étant atteinte d'un trouble neurologique, son médecin lui avait recommandé de réduire le temps de trajet entre son domicile et son lieu de travail et le stress ainsi occasionné. Le couple a donné au propriétaire un préavis de trois mois, conformément à une clause d'annulation précoce que les hauts fonctionnaires de l'ONU peuvent faire inclure dans leurs contrats de bail, et publié à ses frais une petite annonce en vue de trouver quelqu'un pour reprendre le bail. Il a trouvé un locataire potentiel qui a exprimé un certain intérêt pour l'appartement, mais le propriétaire ne l'a pas approuvé, pour des raisons encore litigieuses : le requérant affirme que c'est parce que cette personne (qui n'avait pas le statut de fonctionnaire international) avait elle aussi demandé une clause d'annulation avec préavis de trois mois, ce que le propriétaire avait refusé, mais le dossier de la procédure judiciaire interne engagée dans cette affaire semble plutôt indiquer que le propriétaire n'a jamais obtenu les documents prouvant la solvabilité du locataire potentiel ou que ce dernier a abandonné l'idée de reprendre le bail car celui-ci devait expirer à peine plus d'un an plus tard.
6. Le 29 février 2012, le requérant et son épouse ont quitté l'appartement, dont ils n'ont plus payé le loyer. Un autre locataire, trouvé par le propriétaire, a finalement repris l'appartement en décembre 2012.
7. L'agence immobilière représentant le propriétaire a engagé des poursuites contre le couple, demandant un montant équivalent à l'intégralité des loyers qui auraient dû être versés entre mars et novembre 2012. L'affaire a été portée devant la Commission de conciliation en matière de baux et loyers, un organe suisse ayant pour mission de faciliter les règlements amiables en cas de différend relatif à la location de biens

immobiliers. Cependant, la Commission de conciliation a déclaré, le 2 octobre 2012, que les tentatives de parvenir à un règlement à l'amiable avaient échoué.

8. Le 12 octobre 2012, la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève (la Mission suisse) a demandé que l'immunité diplomatique du requérant et de son épouse soit levée afin que des poursuites puissent être engagées contre eux devant la justice genevoise.

9. Par un courriel en date du 18 octobre 2012, le Bureau de la liaison juridique du Bureau du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) a transmis au requérant et à son épouse une lettre de la Mission suisse énonçant que l'avocat du propriétaire demandait la levée de leur immunité. Dans ce courriel, le Conseiller juridique principal de l'ONUG recommandait de régler cette question privée à l'amiable et demandait à être informé de toute mesure prise en ce sens, faute de quoi il devrait transmettre la demande au Bureau des affaires juridiques du Siège de l'ONU pour décision.

10. Le 26 octobre 2012, le requérant et son épouse ont écrit au Conseiller juridique principal pour lui faire savoir qu'ils ne considéraient pas qu'il s'agissait d'une question privée et demander à ne pas être privés de leur immunité, appuyant leur déclaration par un mémorandum non daté. Ils ont également envoyé :

a) Un certificat médical du neurologue de l'épouse du requérant, daté du 23 octobre 2012, établissant que celle-ci risquait de voir son état s'aggraver si elle parcourait de longues distances en voiture dans des conditions stressantes, et qu'il serait donc souhaitable que la durée du trajet entre son domicile et son lieu de travail soit réduite ;

b) Un second certificat médical délivré par un médecin de la Section des services médicaux de l'ONUG, en date du 24 octobre 2012, présentant les mêmes conclusions.

11. Le 29 octobre 2012, le Conseiller juridique principal de l'ONUG a répondu que, d'un point de vue purement juridique, il ne souscrivait pas à l'analyse faite par le requérant et que l'usage voulait qu'il transmette la demande au Bureau des affaires juridiques, avec les observations du requérant, ce qu'il a fait. Par un autre courriel, daté du 30 octobre 2012, le Conseiller juridique principal a précisé que son Bureau ne formulait pas lui-même de recommandations au sujet des demandes de levée d'immunité et que, selon l'Accord de siège, l'Organisation était en général tenue d'accepter les demandes de levée d'immunité mais que des circonstances particulières (telles que celles qu'exposait le requérant) pouvaient être prises en considération.

12. Par un mémorandum daté du 12 novembre 2012, le Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques a communiqué au Conseiller juridique principal la décision de lever l'immunité du requérant et de son épouse afin que des poursuites civiles puissent être engagées contre eux pour le non-paiement présumé du loyer d'un appartement à Genève.

13. Le Conseiller juridique principal a informé la Mission suisse de la décision de lever l'immunité du couple par un mémorandum daté du 14 novembre 2012 et a transmis une copie dudit mémorandum au requérant à la même date.

14. Le 14 décembre 2012, le requérant a envoyé un courriel au Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques pour lui demander des éclaircissements sur la levée de son immunité et de celle de son épouse.

15. Le 10 janvier 2013, le requérant a déposé une demande de contrôle hiérarchique de la décision de lever son immunité diplomatique, que le Groupe du contrôle hiérarchique a rejetée au motif qu'elle était irrecevable *ratione materiae*. Le requérant n'a pas contesté cette décision.

16. Le 11 janvier 2013, le Conseiller juridique principal a répondu à la demande d'éclaircissements que le requérant avait adressée au Sous-Secrétaire général, déclarant que l'Organisation avait pour usage de lever l'immunité diplomatique des membres du personnel afin que ceux-ci fassent dûment face à leurs obligations juridiques privées, notamment celles découlant, comme c'est le cas en l'espèce, d'un contrat de bail. Le Conseiller déclarait en conclusion que la levée de l'immunité du requérant dans cette affaire était donc conforme à l'usage et ajoutait ce qui suit :

C'est dans l'intérêt de l'Organisation et non à leur avantage personnel que les fonctionnaires bénéficient de l'immunité (diplomatique ou fonctionnelle). Conformément à ses obligations juridiques envers les États Membres, l'Organisation est tenue de lever l'immunité d'un fonctionnaire lorsqu'on le lui demande.

17. Par un courriel daté du 21 janvier 2013, le Conseiller juridique principal de l'ONUG a transmis à la Mission suisse le mémorandum du requérant en date du 26 octobre 2012, ainsi que le certificat médical établi par le médecin de l'ONUG concernant l'état de santé de l'épouse du requérant. À la même date, il lui a également fait parvenir une synthèse de la procédure suivie et le point de vue du requérant. Le 22 janvier 2013, il a informé le Bureau des affaires juridiques de l'état d'avancement du dossier.

18. Le 19 mai 2015, l'épouse du requérant a cessé ses fonctions à la CNUCED pour raisons de santé (handicap) à la suite d'une aggravation de son trouble neurologique.

19. Par un jugement en date du 15 octobre 2015, un tribunal genevois a condamné le requérant et son épouse à verser la somme de 90 450 francs suisses majorée de 5 % d'intérêts au 1^{er} décembre 2012. Le requérant et son épouse n'ont pas interjeté appel de ce jugement.

20. Le 23 octobre 2015, l'Organisation a décidé de lever l'immunité de juridiction du requérant dans le cadre d'une autre plainte pour non-paiement de loyer, déposée par un autre propriétaire.

21. Le 8 avril 2016, le propriétaire qui avait obtenu une indemnité par le jugement du 15 octobre 2015 a demandé à la Mission suisse de prier l'ONU de lever l'immunité du requérant pour permettre l'exécution dudit jugement.

22. Le 28 avril 2016, la Mission suisse a demandé au Conseiller juridique principal la levée de l'immunité du requérant. Le Conseiller a transmis cette demande au Bureau des affaires juridiques le 2 mai 2016.

23. Informé de cette demande, le requérant a fait parvenir des observations au Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques le 3 mai 2016, affirmant que les poursuites en question étaient futiles et avaient pour unique objet de le harceler et de lui extorquer des fonds, et demandant à ne pas être privé de son immunité.

24. Par un mémorandum daté du 9 mai 2016, le Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques a fait savoir au Conseiller juridique principal que l'immunité du requérant devrait être levée. Une copie de ce mémorandum a été transmise au requérant le

10 mai 2016 et, à la même date, la Mission suisse a été informée de la levée de l'immunité du requérant aux fins d'exécution du jugement.

25. Le 17 juin 2016, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de lever son immunité diplomatique que lui avait notifiée le Conseiller juridique principal dans son mémorandum daté du 10 mai 2016. La demande a été rejetée au motif qu'elle était irrecevable, par une lettre datée du 20 juillet 2016.

26. La présente requête a été déposée auprès du Tribunal le 14 octobre 2016. Après avoir demandé l'autorisation de limiter sa réponse aux questions de recevabilité, ce qui lui a été refusé par l'ordonnance n° 218 (GVA/2016) du 10 novembre 2016, le défendeur a déposé une réponse complète le 17 novembre 2016.

27. Par l'ordonnance n° 117 (GVA/2017) du 29 mai 2017, les parties ont été invitées à dire si elles estimaient qu'une audience était nécessaire en l'espèce et, à titre subsidiaire, si elles désiraient verser des écritures supplémentaires au dossier. Les deux parties ont accepté que l'affaire soit jugée sur la base de leurs écritures et le requérant a demandé l'autorisation de déposer des observations supplémentaires sur la réponse du défendeur, ce qui lui a été accordé par l'ordonnance n° 123 (GVA/2017) du 9 juin 2017. Le requérant a effectivement déposé des observations supplémentaires le 19 juin 2017.

Moyens des parties

28. Les principaux moyens du requérant sont les suivants :

a) S'agissant de la recevabilité, le Groupe du contrôle hiérarchique a eu tort de considérer que la décision contestée n'avait pas d'effet sur le contrat de travail ou les conditions d'emploi du requérant. Il a confondu, d'une part, l'immunité diplomatique et l'immunité fonctionnelle, et, d'autre part, les immunités de l'Organisation et les immunités accordées aux fonctionnaires en vertu de leurs contrats. Ces dernières sont des conditions d'emploi essentielles, qui sont consacrées par la Charte et expressément incluses dans le Statut du personnel. Bien que le Secrétaire général jouisse du pouvoir discrétionnaire de lever les privilèges et immunités des fonctionnaires, ce pouvoir n'est pas absolu. Il doit agir sur la base d'un raisonnement solide et d'arguments clairs ;

b) Le Tribunal administratif des Nations Unies à l'époque, puis le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies, ont déjà estimé par le passé pouvoir statuer sur le fond dans des affaires relatives aux privilèges et immunités ;

c) La levée de l'immunité diplomatique de hauts fonctionnaires réunit toutes les caractéristiques d'une décision administrative telle que définie par le système interne d'administration de la justice. Elle a notamment des effets juridiques directs sur les conditions d'emploi d'un fonctionnaire. L'immunité diplomatique découle de la Charte et de la Convention de Vienne sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946. Toute levée d'immunité équivaut donc à une négation d'un élément important de la relation contractuelle, qui ne peut être invoquée qu'en cas d'intérêt concurrent de l'Organisation ;

d) Quant au fond, la décision contestée a été prise à la demande de la Mission suisse, sans analyse raisonnée de l'intérêt de l'Organisation à placer le requérant dans cette situation difficile. Le paragraphe f) de l'article 1.1 du Statut du personnel permet certes de lever l'immunité d'un fonctionnaire en cas d'abus ou de risque d'abus, mais

cela a été fait sans appliquer la diligence due, car le requérant avait présenté des éléments de preuve démontrant que ses actes étaient raisonnables, licites, et dans l'intérêt de l'Organisation ;

e) L'ONUG s'est plié à une première demande de la Mission suisse avant même d'avoir reçu les objections écrites du requérant. L'Administration n'a jamais pris acte des préoccupations du requérant, n'y a jamais répondu et n'a jamais fourni de réponse raisonnée tenant compte du handicap qui restreignait la mobilité de son épouse, et du fait que le couple avait déménagé sur les conseils de la Section des services médicaux de l'ONUG ; cette intervention officielle n'a pas été prise en considération. La procédure relative à l'exécution du jugement, en 2016, a suivi le même déroulement. À cette occasion, le conseil du requérant a fourni en son nom une explication détaillée, qui n'a fait l'objet d'aucune réponse ou autre communication jusqu'à l'annonce de la décision. Ainsi, l'Administration s'est simplement pliée, à deux reprises, aux demandes du Gouvernement suisse, qui agissait lui-même sur la base des affirmations du propriétaire, alors qu'en application du paragraphe d) de l'article 1.2 du Statut du personnel, les fonctionnaires de l'ONU ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ;

f) La décision, prise sans qu'il soit tenu compte de plusieurs facteurs essentiels, est de ce fait arbitraire et irrégulière. Les raisons qui ont mené au déménagement n'ont pas été prises en considération. Le déménagement n'avait pas été décidé pour des raisons personnelles ; il était nécessaire pour que l'épouse du requérant puisse continuer d'exercer ses fonctions officielles. Celle-ci a ainsi pu continuer de travailler pendant encore trois ans. La Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif s'y rapportant prévoient une obligation de protéger les personnes handicapées. Aucun intérêt concurrent clairement formulé ne l'emportait donc sur l'intérêt capital qu'il y avait à faciliter cet arrangement ;

g) L'épouse du requérant, qui était également employée par l'Organisation et locataire de l'appartement, n'a jamais été accusée d'avoir manqué à ses obligations juridiques privées. De plus, il n'a pas été tenu compte des efforts que le requérant a faits de bonne foi pour honorer ses obligations – préavis de départ, recherche d'un nouveau locataire – et du refus du propriétaire de limiter ses pertes. Les affirmations du propriétaire n'ont été soumises à aucun examen. L'objectif même des immunités est d'éviter qu'il ne soit fait recours aux juridictions locales à des fins illégitimes ; en les levant à l'issue d'une procédure sommaire, on favorise les poursuites importunes qu'elles sont supposées prévenir ;

h) L'Organisation doit veiller à ce que les immunités ne soient pas levées de façon arbitraire et systématique. Dès le départ, la situation du requérant n'a pas été prise au sérieux, sous prétexte qu'il s'agissait d'une question de routine et purement privée. Or l'immunité des fonctionnaires internationaux ne s'applique pas seulement aux actes officiels qu'ils accomplissent au nom de l'Organisation, mais également à leurs opérations privées, en vue de garantir leur indépendance et de leur éviter des procédures juridiques longues et opportunistes comme les poursuites irrégulières engagées contre le requérant. Celui-ci a agi comme il l'a fait dans l'intérêt de l'Organisation, et non pour son avantage personnel. En se pliant à la volonté d'un gouvernement influent, en l'occurrence la Suisse, le défendeur a créé un dangereux précédent et encouragé le recours irrégulier à une juridiction locale pour profiter de la vulnérabilité du requérant en tant que fonctionnaire international ;

i) La mention, par le défendeur, d'une autre demande de levée de l'immunité du requérant – qui a été acceptée – est tendancieuse. Le couple était séparé depuis plus d'un an lorsque l'épouse du requérant a cessé ses fonctions. Cette dernière a par la suite quitté la Suisse sans avoir réglé les problèmes qui ont donné lieu au différend avec le propriétaire. Cette question de loyer fait partie des derniers points à régler dans le cadre de la procédure de divorce ;

j) Le requérant a dû supporter sans aucun appui le poids financier et émotionnel de tout le problème.

29. Les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

a) La décision de lever l'immunité du requérant aux fins d'exécution du jugement du 15 octobre 2015 n'a aucun effet sur son contrat de travail ou ses conditions d'emploi. La présente requête est donc irrecevable *ratione materiae*. Les privilèges et immunités n'étant pas des prestations individuelles prévues par le contrat de travail d'un fonctionnaire, ils ne relèvent pas de la compétence du Tribunal ;

b) Plusieurs dispositions précisent que tous les privilèges et immunités dont jouit le requérant sont accordés aux fonctionnaires dans l'intérêt de l'Organisation et afin de faciliter l'exercice de ses fonctions. Ainsi, l'octroi ou la levée d'immunités ne concerne que la relation entre l'Organisation et ses États Membres, en l'occurrence la Suisse ;

c) L'Organisation doit honorer ses obligations envers les États Membres conformément aux instruments internationaux applicables. La Convention de Vienne et l'Accord de siège, en particulier, disposent que le Secrétaire général a non seulement le droit, mais le devoir, de lever l'immunité d'un fonctionnaire lorsque celle-ci entraverait le cours de la justice et de coopérer avec les autorités nationales de façon à faciliter la bonne administration de la justice ;

d) Pour ce qui est du fond, la procédure applicable à la levée de l'immunité a été dûment suivie. Il est d'usage qu'un plaignant souhaitant engager une procédure judiciaire commence par demander la levée de l'immunité des défendeurs en présentant à la Mission suisse une demande dûment justifiée accompagnée de documents justificatifs. La Mission suisse transmet ensuite cette demande au Conseiller juridique principal de l'ONUG, qui la transmet au Bureau des affaires juridiques, qui présente l'affaire au Secrétaire général, lequel décide si la levée de l'immunité est justifiée. Si c'est le cas, le Bureau des affaires juridiques communique la décision au Conseiller juridique principal, qui en informe le fonctionnaire concerné ainsi que la Mission suisse. L'ancien propriétaire du requérant a suivi cette procédure et l'a fait sur la base d'un jugement exécutoire ;

e) Selon la procédure régulière, le fonctionnaire concerné doit avoir la possibilité de formuler des observations sur la question avant que le Secrétaire général ne prenne une décision définitive. Le requérant a eu de multiples occasions de formuler des observations tout au long de cette longue procédure, qui a débuté en 2012. En particulier, son avocat a présenté en son nom des observations semblables à celles qui avaient été soumises avant que son immunité de juridiction ne soit levée. Le fait que le Bureau des affaires juridiques n'ait pas répondu à son mémorandum avant de prendre une décision est sans importance ;

f) Le Secrétaire général a fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire. Il ressort clairement de tous les instruments et règles applicables que les privilèges et immunités ne sont pas accordés aux fonctionnaires de l'Organisation pour leur

avantage personnel. Ils ne dispensent pas les fonctionnaires de respecter la loi de l'État de leur lieu d'affectation ; le requérant était donc tenu de respecter le droit suisse ;

g) Le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en ce qui concerne cette décision était très limité. L'Organisation est obligée de coopérer avec les autorités des États Membres afin de faciliter la bonne administration de la justice et de prévenir toute utilisation abusive des privilèges et immunités. Le jugement du 15 octobre 2015 était exécutoire et l'objet du différend était d'ordre purement privé. Le requérant exagère en tentant d'établir un lien avec les fonctions officielles de son épouse en notant que la Section des services médicaux de l'ONUG avait recommandé à cette dernière de réduire la durée des trajets entre son bureau et son domicile. On ne peut pas considérer qu'il leur était demandé, par cette recommandation, de résilier unilatéralement le contrat de bail qui devait expirer plus d'un an plus tard et de cesser de payer leur loyer ;

h) La décision en cause n'a pas été prise « automatiquement ». Le Conseiller juridique principal de l'ONUG a envoyé plusieurs messages au requérant, entre autres pour lui fournir des conseils sur la meilleure façon de procéder et le tenir informé du processus, ainsi qu'à la Mission suisse et au Bureau des affaires juridiques, avec lesquels il a entretenu une collaboration et une correspondance suivies notamment pour s'assurer que le jugement du 15 octobre 2015 constitue un titre suffisant pour le recouvrement des arriérés de loyer. De plus, tous les fonctionnaires concernés ont agi avec la plus grande diligence et tenté d'éviter que le requérant ne soit condamné par jugement exécutoire à verser une somme considérable. Cependant le requérant est resté convaincu qu'il était protégé par son immunité diplomatique. Il a confié sa représentation en justice à l'Association genevoise des locataires et n'a pas fait appel du jugement rendu par le tribunal genevois. Il a lui-même décidé de ne pas se faire représenter par un avocat devant la justice suisse et de ne pas interjeter appel du jugement ;

i) L'Administration a examiné toutes les circonstances et les affirmations du requérant.

Examen

30. En l'espèce, le requérant, fonctionnaire de la classe D-2, conteste la décision prise par le Secrétaire général de lever son immunité à la demande des autorités judiciaires suisses. En conséquence, le Tribunal doit analyser les points suivants :

- a) Recevabilité ;
- b) Bon usage du pouvoir discrétionnaire de lever l'immunité du requérant ;
- c) Respect de la procédure régulière ;
- d) Obligation de protection.

Recevabilité

31. Le défendeur affirme que la levée de l'immunité du requérant aux fins d'exécution d'un jugement par un tribunal national ne constitue pas une décision susceptible d'appel en application de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal. Concrètement, le défendeur soutient que la décision susmentionnée n'a pas d'incidence sur le contrat de travail ou les conditions d'emploi

du requérant, car les privilèges et immunités sont accordés à l'Organisation et relèvent donc des relations entre l'Organisation et ses États Membres.

32. Les organisations internationales et leurs fonctionnaires jouissent évidemment d'immunités fonctionnelles afin de pouvoir s'acquitter de leurs fonctions sans interférence indue des États dans lesquels ils travaillent.

33. Les privilèges et immunités du personnel d'une organisation intergouvernementale ne sont pas des prestations conçues pour l'avantage personnel des employés. Qu'elles couvrent exclusivement les actes ou omissions d'un employé dans l'exercice de ses fonctions (fonctionnelles) ou qu'elles s'étendent également aux opérations privées (diplomatiques, généralement réservées aux plus hauts fonctionnaires), les immunités sont accordées en vue de permettre aux agents de l'organisation de s'acquitter de leurs fonctions sans subir de pression indue¹. Ce ne sont pas des prérogatives personnelles des fonctionnaires, lesquels ne peuvent pas les considérer et les utiliser comme un moyen de se soustraire à leurs engagements privés. En fait, comme l'a justement fait remarquer le défendeur, les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel².

34. Ce qui précède ne signifie pas que les immunités – en l'espèce, l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution – ne font pas partie des conditions d'emploi des fonctionnaires des Nations Unies. De fait, l'Article 105 de la Charte est libellé comme suit :

1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

35. Le paragraphe f) de l'article 1.1 du Statut du personnel énonce le même principe dans les termes suivants :

Les privilèges et immunités reconnus à l'Organisation en vertu de l'Article 105 de la Charte sont conférés dans l'intérêt de l'Organisation. Ces privilèges et immunités ne dispensent pas les fonctionnaires qui en jouissent d'observer les lois et règlements de police de l'État dans lequel ils se trouvent ni d'exécuter leurs obligations privées.

36. De même, le paragraphe b) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel prévoit ce qui suit :

Le fonctionnaire doit se conformer aux lois en vigueur dans le lieu d'affectation et honorer ses obligations juridiques privées, y compris mais sans s'y limiter celle de respecter les décisions des tribunaux compétents.

37. Cette obligation est reproduite aux paragraphes 2.1 et 2.2 de l'instruction administrative [ST/AI/2000/12](#) (Obligations juridiques privées des fonctionnaires), complétés par le paragraphe 2.3, qui est formulé comme suit :

¹ Voir *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1999.

² Section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946.

Conformément à la section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Secrétaire général peut lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. En outre, en vertu de la section 21 de la Convention, l'ONU est tenue de collaborer, en tous temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu ses privilèges et immunités.

38. Ces dispositions établissent clairement l'existence d'immunités pour le personnel de l'Organisation et définissent leurs caractéristiques – qui comprennent, tout à fait à propos en l'espèce, la possibilité qu'a le Secrétaire général de les lever. Il est donc évident que les immunités ont été incluses dans les conditions d'emploi des fonctionnaires des Nations Unies – y compris aux plus hauts niveaux de l'ordre juridique de l'Organisation et depuis sa création –, et qu'elles font partie intégrante de leur statut et de leurs conditions d'emploi.

39. De plus, la décision de lever l'immunité d'un fonctionnaire a des effets manifestes – éventuellement graves – sur sa situation juridique. En l'espèce, ces conséquences sont importantes et tout à fait concrètes. De ce fait, le Tribunal estime que la décision contestée rassemble toutes les caractéristiques d'une décision administrative telle que définie par le Tribunal d'appel (selon le jugement *Andronov* n° 1157 (2003) du Tribunal administratif), et notamment la plus essentielle d'entre elles, à savoir qu'elle a un effet direct sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail du fonctionnaire en question (*Andati-Amwayi* 2010-UNAT-058 ; voir aussi *Nguyen-Kropp & Postica* 2015-UNAT-509 et *Wasserstrom* 2014-UNAT-457).

40. Dans la logique de cette conclusion, tant le Tribunal du contentieux administratif que le Tribunal d'appel se sont déclarés compétents pour examiner sur le fond des affaires touchant aux privilèges et immunités du personnel (*Bekele* UNDT/2010/175, confirmé dans *Bekele* 2012-UNAT-190), comme l'ont fait d'autres juridictions apparentées – notamment dans des affaires portant précisément sur la levée de l'immunité diplomatique de fonctionnaires (jugement *Tarjouman* n° 579 (1992) du Tribunal administratif ; jugements n° 933, 1543, 2190 et 2222 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail).

41. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Tribunal estime que la présente requête est recevable. Il procédera donc à l'examen sur le fond.

Bon usage du pouvoir discrétionnaire de lever l'immunité du requérant

42. Les sections 20 et 21 de la Convention de Vienne définissent le cadre juridique des privilèges et immunités des Nations Unies de la façon suivante :

Section 20

Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

Section 21

L'Organisation des Nations Unies collaborera, en tout temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérés dans le présent article.

43. En outre, les articles 17 et 18 de l'Accord de siège contiennent des dispositions très semblables.

44. Il s'ensuit que la décision de lever ou de maintenir l'immunité d'un fonctionnaire appartient au Secrétaire général, qui doit essentiellement mettre en balance, d'une part, la nécessité de ne pas entraver le cours de la justice et, d'autre part, les intérêts de l'Organisation auxquels cette levée d'immunité pourrait porter préjudice. La liberté d'action du Secrétaire général à cet égard est cependant expressément limitée par diverses obligations incombant à l'Organisation, à savoir faciliter la bonne administration de la justice et le respect des règlements de police, et éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges et immunités. Ce ne sont pas seulement de vagues formules de politesse à l'égard du pays hôte, mais des obligations juridiquement contraignantes pour l'Organisation des Nations Unies.

45. La décision du Secrétaire général de lever les immunités, comme toute décision discrétionnaire, ne devrait pas être mise en question par le Tribunal, à moins que ce pouvoir discrétionnaire ait été exercé de façon abusive (*Sanwidi* 2010-UNAT-084). En l'espèce, rien ne laisse supposer l'existence d'irrégularités de procédure, de préjugés ou de motifs illégitimes, d'erreur substantielle, de comportement arbitraire ou de résultats manifestement illogiques, ou la prise en considération de facteurs inadéquats ou non pertinents ou, au contraire, la non-prise en considération de facteurs pertinents.

46. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, il ressort du dossier que les organes et fonctionnaires concernés ont procédé à un examen minutieux des faits, considérations et intérêts en jeu, et qu'ils ont rendu une décision raisonnée. Le requérant se plaint en particulier qu'on n'ait pas accordé l'importance appropriée à l'état de santé de son épouse. Il va jusqu'à affirmer qu'il ne s'agissait pas d'une affaire privée car le couple avait déménagé afin que l'épouse du requérant puisse s'acquitter de ses fonctions dans l'Organisation, invoquant en outre la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif s'y rapportant.

47. Cet argument est erroné. Il est important de souligner que bien que l'immunité diplomatique couvre effectivement les activités tant officielles que privées, il n'en reste pas moins qu'elle a pour objectif premier de permettre aux agents de l'Organisation de s'acquitter de leurs fonctions dans de bonnes conditions. Le Secrétaire général tiendra naturellement compte, avec raison, du lien existant entre un incident donné et les fonctions officielles d'un membre du personnel, ou de l'effet produit par ledit incident, lorsqu'il doit déterminer s'il convient de lever ou non l'immunité d'un fonctionnaire.

48. La location à bail d'un appartement constituant le domicile privé d'un fonctionnaire est une opération éminemment privée. Le requérant et son épouse n'ont pas déménagé pour des raisons officielles et absolument rien ne laisse penser – et le requérant ne le prétend pas – que la procédure engagée dans le cadre du différend avec le propriétaire de l'appartement ait été provoquée ou influencée par leur statut

de hauts fonctionnaires de la CNUCED ou par certaines des déclarations faites ou activités menées à ce titre, ou qu'elle y ait été liée d'une quelconque autre façon.

49. Le Tribunal ne conteste pas que le couple ait eu pour objectif, en déménageant, de préserver la santé et le bien-être de l'épouse du requérant. C'est un objectif compréhensible et légitime, mais cela ne signifie pas pour autant, comme semble le sous-entendre le requérant, que celui-ci ait été autorisé à violer son engagement vis-à-vis d'un tiers. Au contraire, conformément au contrat de bail qu'il avait signé, il était tenu de respecter ces obligations ou de les annuler conformément au droit applicable.

50. Le requérant semble penser qu'il s'est vraiment donné du mal pour résilier son contrat de bail en bonne et due forme, mais selon le droit suisse, un locataire qui souhaite quitter son appartement avant l'échéance convenue ne doit pas seulement trouver un autre locataire, mais doit en plus veiller à ce que celui-ci soit pleinement acceptable. Le requérant et son épouse, tous deux très instruits et compétents, auraient dû être conscients de la portée des engagements qu'ils avaient pris. Malgré tout, ils ont cessé de payer le loyer de l'appartement après avoir déménagé. À cet égard, le Tribunal n'a pas à se prononcer sur le bien-fondé du régime suisse des contrats de bail. Il doit se contenter d'observer que tel est le droit appliqué à tout locataire en ce lieu d'affectation et que le requérant était tenu de le respecter. Le fait que ce dernier jouisse de l'immunité diplomatique ne le place pas au-dessus des lois. En tant que haut fonctionnaire de l'Organisation, il est au contraire d'autant plus tenu de s'y conformer.

51. Le requérant affirme que le Secrétaire général devrait s'abstenir de lever l'immunité d'un fonctionnaire, à moins que cela ne porte gravement préjudice à un intérêt fondamental de l'Organisation. Cependant, de l'avis du Tribunal, cela irait à l'encontre de l'engagement exprès de l'Organisation des Nations Unies à lever l'immunité d'un fonctionnaire lorsque le maintien de cette immunité est de nature à entraver le cours de la justice. Cela serait également contraire à ses obligations connexes de faciliter l'administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les immunités.

52. De plus, bien que le Secrétaire général ait le droit de rejeter une demande de levée d'immunité s'il considère que cela porterait préjudice aux intérêts de l'Organisation, celle-ci n'a aucun intérêt à aider un de ses employés à se cacher derrière son immunité pour éviter de devoir répondre d'infractions à ses obligations privées. D'autant plus que, ce faisant, l'Organisation nuirait à sa propre position en ébranlant la confiance que le pays hôte place en elle. Enfin, une telle attitude causerait sans doute des problèmes à l'Organisation et à son fonctionnaire. Par ailleurs, il serait extrêmement contradictoire, voire illogique, d'ordonner à ses fonctionnaires de se conformer aux lois en vigueur dans le lieu d'affectation et d'honorer leurs obligations juridiques privées (par. b) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel et [ST/AI/2000/12](#)), pour ensuite empêcher l'application régulière du droit interne en refusant de lever l'immunité d'un fonctionnaire alors que cela se justifie.

53. En ce qui concerne la soi-disant « implication » des fonctionnaires de l'Organisation, il est malhonnête de suggérer que l'Administration porte la moindre responsabilité dans ce défaut de paiement, au simple motif qu'un médecin de la Section des services médicaux avait recommandé à la femme du requérant de réduire la durée des trajets jusqu'à son lieu de travail.

54. Enfin, l'affirmation du requérant selon laquelle l'Organisation aurait cédé à des pressions ou à des instructions indues des autorités suisses, en violation de son indépendance, est complètement infondée. La procédure à suivre pour demander et, s'il y a lieu, obtenir la levée d'immunités s'inscrit dans les relations normales qu'entretiennent l'Organisation des Nations Unies et la Suisse en tant que pays hôte. À ce titre, cette procédure est prévue dans la Convention de Vienne et dans l'Accord de siège. En conséquence, l'Administration a agi de façon régulière en traitant la demande conformément aux procédures et à la pratique établies, et en l'examinant à la lumière des facteurs pertinents et des obligations juridiques de chacun.

55. Au vu de ce qui précède, le Tribunal estime que l'Administration a fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire. Rien n'indique que le Secrétaire général ait négligé de prendre en considération et d'examiner tous les éléments pertinents en décidant de lever l'immunité du requérant, ni que cette levée d'immunité ait été injustifiée, abusive ou futile.

Respect de la procédure régulière

56. La levée de l'immunité d'un fonctionnaire est un processus long auquel participent plusieurs acteurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'Organisation.

57. Elle doit se faire dans le respect du droit du fonctionnaire à une procédure régulière et à un traitement équitable, notamment le droit d'être informé de l'existence d'une demande de levée d'immunité et de la raison de cette demande, ainsi que le droit d'être représenté par un conseil et de s'opposer à la demande en fournissant des éléments de preuve et en formulant des objections.

58. En l'espèce, il est démontré que chaque étape de la procédure établie a été suivie à la lettre.

59. En l'espèce, la demande de levée de l'immunité n'a pas été déposée sur la base d'arguments douteux ou faibles. Concrètement, la procédure de levée de l'immunité d'exécution a été engagée sur la base d'un jugement exécutoire rendu par une juridiction compétente et l'Administration a fait preuve de diligence en vérifiant que le jugement constituait un titre valide et définitif aux fins d'exécution.

60. En ce qui concerne la régularité de la procédure, l'essentiel est de déterminer si l'Organisation a réellement accordé au requérant la possibilité de se faire entendre en temps voulu, avant de prendre la décision contestée. Après avoir examiné le dossier, le Tribunal est convaincu que c'est le cas.

61. L'ONUG a tenu le requérant informé du déroulement de la procédure. Il est important de souligner que le requérant a été invité à formuler des observations, d'abord pendant la procédure qui a mené à la levée de son immunité de juridiction et, ensuite, après la demande de levée de son immunité d'exécution. Il a profité de ces occasions puisqu'il a soumis des écritures accompagnées de documents justificatifs, respectivement les 26 octobre 2012 et 3 mai 2016, à chaque fois avec l'assistance d'un avocat qu'il avait lui-même choisi. Les arguments du requérant ont à chaque fois été transmis au Bureau des affaires juridiques pour examen, avec la demande de la Mission suisse. Le Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques, dans son mémorandum du 12 novembre 2012 levant l'immunité de juridiction du requérant pour le même différend, mentionne expressément l'état de santé de l'épouse du requérant et ses difficultés à se rendre au travail, ce qui indique que le décideur a concrètement pris connaissance des observations du requérant et qu'il en a tenu compte.

62. Bien que le requérant déplore que le Bureau des affaires juridiques ne l'ait pas contacté directement lorsqu'il a demandé des éclaircissements le 14 décembre 2012, le Tribunal note qu'il n'en a pas pour autant été privé de la possibilité de présenter et de défendre son point de vue en temps voulu. Le Tribunal estime en outre qu'en communiquant le même jour, à la Mission suisse et au requérant, les deux décisions relatives à la levée de l'immunité de ce dernier, l'ONUG n'a aucunement porté atteinte aux droits ou à la situation du requérant.

63. En conséquence, le Tribunal en conclut que le processus de prise de décision qui a abouti à la décision contestée n'a été entaché d'aucun vice de procédure et que le droit du requérant à une procédure régulière a été respecté.

Obligation de protection

64. Selon la jurisprudence, l'Organisation est tenue d'agir équitablement et de bonne foi à l'égard de son personnel et de lui fournir la protection nécessaire (*Pirnea* 2013-UNAT-311 ; *Allen* UNDT/2010/009 ; *McKay* UNDT/2012/018, confirmé dans *McKay* 2013-UNAT-287). Comme le requérant a déclaré à plusieurs reprises avoir subi des vexations du fait de la levée de son immunité et sous-entendu de diverses façons que l'Organisation ne l'avait ni protégé ni soutenu, il convient que le Tribunal examine si l'Administration s'est conformée à ces obligations.

65. À cet égard, les pièces du dossier montrent que le requérant a été rapidement informé de chacune des demandes visant à le priver de son immunité et de chacune des étapes de leur traitement. Le Conseiller juridique principal de l'ONUG lui a conseillé de régler le différend à l'amiable avant de lever son immunité juridictionnelle. De fait, il a accordé au requérant un délai pour tenter de régler le différend à l'amiable, avant de transmettre la demande au Bureau des affaires juridiques pour que le Secrétaire général rende sa décision. Il a également fourni au requérant une analyse détaillée de la situation, notamment dans son courriel du 29 octobre 2012, afin qu'il comprenne bien les incidences et les risques. Surtout, il a énoncé clairement que l'Organisation avait pour usage de lever l'immunité des fonctionnaires en cas de différends relatifs à des questions privées, lorsqu'aucun intérêt particulier de l'Organisation n'était en cause, et que l'affaire du requérant était considérée comme une question purement privée. Le requérant a donc obtenu toutes les informations qu'il lui fallait pour envisager la levée probable de son immunité.

66. Enfin, après avoir été privé de son immunité de juridiction en janvier 2013 – une décision qu'il n'a pas attaquée en justice –, le requérant ne pouvait pas être surpris, en particulier au vu du raisonnement clairement présenté, que son immunité d'exécution soit également levée.

67. En résumé, l'Administration a fait preuve de transparence, traité le requérant de façon équitable et agi conformément à l'obligation de protection qui lui incombait.

68. Cette attitude est très différente de celle adoptée par le requérant pendant la majeure partie des quatre années de procédure. Il semblerait qu'il ait cessé de chercher un nouveau locataire après avoir quitté l'appartement, malgré les rappels que lui a envoyés l'agence immobilière. De plus, il n'a pas répondu à la procédure engagée devant le tribunal genevois qui l'a condamné à verser plus de 100 000 francs suisses et, une fois que le jugement a été rendu, il n'en a pas interjeté appel. Ce comportement est extrêmement surprenant au regard du mécontentement qu'il manifeste dans la présente requête.

69. Le requérant n'a fourni aucune explication pour ce qui semble être, au mieux, un comportement très négligent, peu conforme à ce qui est attendu d'un haut fonctionnaire des Nations Unies. Il est inquiétant de penser que, s'il s'est désintéressé du différend, c'est parce qu'il était convaincu d'être protégé par son immunité. Quoiqu'il en soit, l'Organisation ne devrait pas avoir à compenser le manque de diligence dont a fait preuve le requérant dans sa défense ou à supporter les conséquences de la renonciation à ses droits.

70. Enfin, le Tribunal ne trouve aucun bien-fondé à l'insinuation selon laquelle l'Organisation aurait réservé à l'épouse du requérant un meilleur traitement. L'immunité de juridiction du requérant et celle de son épouse ont été levées en même temps. Tous les deux ont été traités de la même manière. Lorsque la demande de levée de l'immunité d'exécution a été reçue et traitée, l'ex-épouse du requérant ne travaillait plus pour l'Organisation. Elle ne jouissait donc plus de l'immunité, qui ne pouvait ainsi pas être levée. En conséquence, toute affirmation selon laquelle le requérant aurait subi un traitement discriminatoire ou aurait été personnellement pris pour cible est sans fondement.

Dispositif

71. Par ces motifs, le Tribunal décide :

La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Teresa Bravo, juge

Ainsi jugé le 13 septembre 2017

Enregistré au Greffe le 13 septembre 2017

(Signé)

René M. Vargas M., Greffier, Genève