



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS  
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2021/020

Jugement n° UNDT/2021/105

Date : 13 septembre 2021

Français

Original : anglais

---

**Juge :** M<sup>me</sup> Joelle Adda

**Greffé :** New York

**Greffière :** M<sup>me</sup> Nerea Suero Fontecha

SPECKER

c.

LE SECRETAIRE GENERAL  
DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil de la requérante :**

M. Robbie Leighton, Bureau de l'aide juridique au personnel

**Conseil du défendeur :**

M<sup>me</sup> Angela Arroyo, PNUD

## **Introduction**

1. La requérante, ancienne fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Ankara, conteste la décision de l'Administration de lui imposer la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis, avec une indemnité de licenciement équivalente à quatre mois de traitement.

2. Par les motifs exposés ci-dessous, la requête est rejetée.

## **Faits**

3. La requérante a rejoint le PNUD en 2010. Au moment des faits, elle occupait un poste de spécialiste technique de classe P-4 au sein du bureau de pays du PNUD en Turquie. Avant sa cessation de service, elle occupait un poste de conseillère principale résilience de classe P-5.

4. AA (nom expurgé) a commencé à travailler pour le bureau de pays du PNUD en Turquie dans le cadre d'un contrat de service en juillet 2014. La requérante et AA se sont mariés le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

5. Le 12 janvier 2017, AA a été informé par le bureau de pays du Fonds des Nations Unies pour l'enfance en Turquie (« UNICEF Turquie »), par courriel, qu'il avait été présélectionné pour un poste d'administrateur recruté sur le plan national et qu'il était invité à passer un test écrit, le 17 janvier 2017. Le même jour, AA a transféré le courriel en question de son compte de messagerie du PNUD au compte de messagerie du PNUD de la requérante. Dans son message à la requérante, AA a indiqué qu'il avait été présélectionné pour un poste à l'UNICEF, et ajouté : « il y aura un examen ; pouvons-nous le passer ensemble ? », ce à quoi la requérante a répondu : « Bien sûr, nous ferons ça ensemble ! ».

6. Le 17 janvier 2017, AA a reçu un courriel d'UNICEF Turquie contenant un test écrit composé de deux questions, à réaliser en deux heures. Il a immédiatement transféré le test au compte de messagerie du PNUD de la requérante. À son tour, la

requérante a communiqué à AA des réponses qu'elle avait rédigées et que celui-ci a utilisées, après y avoir apporté des modifications mineures, dans ses réponses à UNICEF Turquie.

7. Le 17 janvier 2017, AA a reçu un courriel d'UNICEF Turquie l'informant qu'il avait été présélectionné pour un autre poste d'administrateur recruté sur le plan national et qu'il était invité à passer un test écrit, le 20 janvier 2017.

8. Le 20 janvier 2017, AA a reçu un courriel d'UNICEF Turquie contenant un test écrit composé de trois questions, qu'il a immédiatement transféré au compte de messagerie du PNUD de la requérante.

9. La requérante a rédigé des réponses au test écrit et les a communiquées à AA dans plusieurs courriels. Elle a également relu et corrigé le projet de réponse d'AA.

10. Dans les réponses au test qu'il a soumises à l'UNICEF, AA a utilisé les réponses rédigées par la requérante, auxquelles il a apporté des modifications mineures.

11. Le 4 mai 2018, la requérante a été interrogée par le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD (« OAI »), qui enquêtait, entre autres, sur des allégations selon lesquelles la requérante aurait aidé AA lors de sa participation à des concours de recrutement pour deux postes à l'UNICEF Turquie. Au cours de l'entretien, la requérante a déclaré :

« [...] En tant que fonctionnaire des Nations Unies, je suis bien consciente que c'est contraire aux règles, et, en effet, ça s'est bien passé ainsi. Pour ce qui est des raisons, je pense qu'il y a derrière cela une longue histoire en ce qui concerne les possibilités qui sont offertes à différentes personnes au sein de ce bureau. Je l'ai aidé tout simplement parce que nous étions déjà ensemble à cette époque, sans être mariés, mais nous étions ensemble et j'estimais qu'il méritait d'avoir sa chance. En définitive, il n'a pas obtenu le poste, et en ce qui concerne sa deuxième candidature, je crois qu'il a fini par la retirer. [...] Ça ne justifie rien mais je connais beaucoup de gens qui ont fait bien pire dans

ce genre de situations. En l'occurrence, j'admets avoir aidé la personne avec qui j'étais. Je sais que j'ai la capacité de rédiger rapidement et lui non. Je sais qu'il est très bon dans ce qu'il fait mais qu'il n'arrive pas toujours à franchir l'étape des tests écrits. Mais je sais qu'il serait très bon en entretien, et je sais qu'en tant que membre du personnel, il est vraiment bon dans ce qu'il fait, donc je voulais lui donner une chance d'aller au moins jusqu'à l'entretien. »

12. Le 30 avril 2019, l'OAI a envoyé à la requérante une copie du projet de rapport d'enquête et lui a demandé de soumettre ses observations le 13 mai 2019 au plus tard.

13. Le 13 mai 2019, la requérante a envoyé un courriel à l'OAI indiquant qu'elle n'avait pas d'observations sur le projet de rapport d'enquête.

14. Le 14 mai 2019, l'OAI a publié un rapport d'enquête dans lequel il a conclu que les allégations étaient fondées.

15. Par lettre datée du 25 juillet 2019 (« lettre d'accusation »), la requérante a été accusée de faute pour « avoir fait de fausses déclarations à un organisme [des Nations Unies] en rédigeant des réponses à deux exercices qui étaient proposés dans le cadre d'un concours de recrutement et que [AA] devait réaliser » et pour « avoir fait un usage abusif des ressources officielles du PNUD en utilisant [son] compte de messagerie du PNUD pour aider [AA] à tricher lors d'un exercice de recrutement de l'UNICEF ».

16. Le 13 août 2019, la requérante a soumis ses observations en réponse à la lettre d'accusation. Dans sa réponse, elle a indiqué que « concernant les deux chefs d'accusation, [elle avait] commis une erreur de jugement isolée dont [elle] assum[ait] l'entière responsabilité » et a demandé que des circonstances atténuantes soient prises en considération.

17. Par lettre datée du 5 décembre 2019 (« lettre de sanction »), la requérante s'est vu infliger la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis, avec une indemnité de licenciement équivalente à quatre mois de traitement.

18. Le 4 mars 2020, la requérante a introduit la requête qui fait l'objet du présent jugement.

## **Examen**

### *Critères de contrôle en matière disciplinaire*

19. Le critère généralement retenu en matière disciplinaire impose au Tribunal du contentieux administratif de contrôler : a) si les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont été établis ; b) si les faits établis sont constitutifs de faute ; c) si la mesure disciplinaire appliquée était proportionnelle à la faute (voir, par exemple, les arrêts *Abu Hamda* (2010-UNAT-022), *Haniya* (2010-UNAT-024), *Portillo Moya* (2015-UNAT-523), *Wishah* (2015-UNAT-537), *Turkey* (2019-UNAT-955), *Ladu* (2019-UNAT-956) et *Nyawa* (2020-UNAT-1024). Toute faute passible de licenciement doit être démontrée par des éléments de preuve clairs et convaincants, c'est-à-dire propres à démontrer que la véracité des faits est hautement probable [voir, par exemple, les arrêts *Molari* (2011-UNAT-164) et *Ibrahim* (2017-UNAT-776)].

### *Les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont-ils été établis ?*

20. Le Tribunal note que les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée, à savoir que la requérante a préparé des réponses à deux exercices proposés dans le cadre d'un concours de recrutement auquel participait AA et qu'elle a utilisé son compte de messagerie électronique du PNUD pour aider AA à tricher, ne sont pas contestés. En conséquence, le Tribunal conclut que ces faits ont été établis de manière claire et convaincante.

### *Les faits établis sont-ils constitutifs de faute ?*

21. L'article 1.2 b) du Statut du personnel dispose que « 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 ».

22. L'article 1.2 q) du Statut du personnel dispose que « 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 ».

23. Le Cadre juridique du PNUD pour remédier au non-respect des normes de conduite des Nations Unies dispose que :

« [...] Les actes répréhensibles peuvent inclure, mais sans s'y limiter, les catégories suivantes, qu'il s'agisse d'actes répréhensibles délibérés, d'imprudences ou de négligence grave :

a) Actes ou omissions contraires aux obligations générales des membres du personnel énoncées à l'article I des Règlements du personnel, au chapitre I des Règles du personnel et à d'autres textes administratifs applicables ; non-respect des normes de conduite attendues des fonctionnaires internationaux ;

[...]

e) Fausses déclarations, falsifications ou fausses certifications, y compris, mais sans s'y limiter, dans le cadre d'une réclamation ou d'un avantage officiel, l'omission de divulguer un fait important pour cette réclamation ou cet avantage ;

f) Mauvaise utilisation ou mauvaise manipulation de biens, d'actifs, d'équipements ou de fichiers officiels, y compris de fichiers ou de données électroniques. »

24. Le PNUD a déterminé que la requérante avait commis deux fautes : a) en aidant AA à donner des réponses qui ne reflétaient pas son travail personnel lors d'un concours écrit, en violation de ses obligations en tant que fonctionnaire du PNUD ; b) en utilisant abusivement son compte de messagerie du PNUD pour aider AA à tricher lors d'un exercice de recrutement de l'UNICEF.

25. La requérante ne conteste pas que sa conduite constitue une faute. Cependant, elle conteste le deuxième chef d'accusation, à savoir l'utilisation abusive des ressources du PNUD, affirmant que cette accusation fait double emploi avec l'accusation de fausse déclaration, car l'utilisation de son compte de messagerie électronique du PNUD fait partie intégrante de la tricherie. Elle fait valoir que le deuxième chef d'accusation n'a été ajouté que pour justifier une sanction plus lourde.

26. Le Tribunal est d'avis que l'affirmation de la requérante est sans fondement. Aux termes de l'article 1.2 q) du Statut du personnel, les fonctionnaires ne peuvent utiliser les ressources de l'Organisation qu'à des fins officielles, et le Cadre juridique du PNUD associe l'utilisation abusive de biens officiels à une faute. La requérante a indéniablement utilisé les ressources de l'Organisation, en l'espèce son compte de messagerie professionnelle, à des fins inappropriées et a donc violé la réglementation applicable.

27. En outre, l'acte de tricherie auquel la requérante s'est livrée ne nécessitait pas l'utilisation de son adresse électronique du PNUD. Par conséquent, l'utilisation de l'adresse électronique du PNUD est un acte séparé et distinct de l'assistance fournie à AA à des fins de tricherie.

28. En conséquence, le Tribunal conclut que les faits établis constituent en droit une faute, conformément à l'accusation formulée par le PNUD.

*La mesure disciplinaire est-elle proportionnelle à la gravité de l'infraction ?*

29. En ce qui concerne les questions disciplinaires, le principe de proportionnalité est énoncé à la disposition 10.3 b) du Règlement du personnel, qui prévoit ce qui suit : « [t]oute mesure disciplinaire prise à l'encontre du fonctionnaire en cause doit être proportionnelle à la nature et à la gravité de la faute commise ».

30. L'Administration a le pouvoir discrétionnaire d'imposer toute mesure disciplinaire qu'elle juge adaptée aux circonstances de l'espèce et aux actes et à la conduite du fonctionnaire en cause, et le Tribunal ne doit pas l'empêcher d'exercer ce pouvoir, à moins que la sanction imposée ne soit manifestement irrégulière, arbitraire,

excessive, abusive, discriminatoire ou d'une sévérité absurde ou qu'elle dépasse les limites prévues par la réglementation applicable [voir arrêt *Portillo Moya* (2015-UNAT-523), par. 19 à 21 ; voir également les arrêts *Sall* (2018-UNAT-889) et *Nyawa* (2020-UNAT-1024)].

31. Le Tribunal d'appel a estimé que « le Secrétaire général a[vait] également le pouvoir discrétionnaire de prendre en considération toutes circonstances aggravantes ou atténuantes lorsqu'il décid[ait] de la sanction appropriée à imposer » [*Toukolon* (2014-UNAT-407)].

32. Le Tribunal d'appel a ajouté que son obligation de déférence à l'égard de la décision ne devait pas l'empêcher pour autant de la critiquer. Le Tribunal du contentieux administratif doit certes s'abstenir d'imposer ses propres préférences et laisser une marge d'appréciation au Secrétaire général, mais il n'empêche que toute décision administrative doit être régulière, raisonnable et juste sur le plan de la procédure. Le Tribunal d'appel a expliqué en outre que le Tribunal du contentieux administratif devait apprécier objectivement le fondement, l'objet et les effets de toute décision administrative pertinente (arrêt *Samandarov* (2018-UNAT-859), par. 24).

33. En l'espèce, le PNUD a imposé la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis avec indemnité de licenciement. Ce faisant, il a pris en compte un certain nombre de circonstances aggravantes et de circonstances atténuantes. En particulier, le PNUD a noté que la requérante avait aidé AA à tricher à deux reprises et qu'elle avait « mis à profit [son] ancienneté et les connaissances [qu'elle] avait acquises dans le cadre de [ses] fonctions dans le domaine politique pour accorder [à AA] un avantage considérable sur les autres candidats ». Il a également noté que si aucun manquement n'entachait les états de service de la requérante, « [ses] actions [avaient] été totalement contraires à l'équité et à la transparence, deux valeurs fondamentales attendues des membres du personnel des Nations Unies ». Le PNUD a en outre noté que sa conduite malhonnête « [avait été] de nature à porter gravement atteinte à la réputation du PNUD vis-à-vis de l'UNICEF ». Il a estimé que les actions de la requérante « dénot[ai]ent de graves carences s'agissant des valeurs fondamentales exigées des fonctionnaires internationaux, [étaient] incompatibles avec la poursuite de



son service au sein de l'Organisation et justifiaient] par conséquent l'imposition de la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis ». Le PNUD a décidé de lui accorder quatre mois d'indemnités de licenciement au vu des circonstances atténuantes de l'espèce.

34. La requérante fait valoir que la sanction imposée est disproportionnée par rapport à l'infraction. Elle affirme que la pratique du Secrétaire général dans les affaires analogues montre qu'aucun membre du personnel ayant commis des faits similaires n'a été licencié.

35. La requérante rappelle que dans l'affaire *Yapa* (2011-UNAT-168), un fonctionnaire s'est vu infliger les sanctions de blâme écrit et de rétrogradation d'un grade sans possibilité de promotion pendant deux ans pour avoir tenté de tricher. Elle souligne également que dans l'affaire *Bhatia* (UNDT/2019/119), un membre du personnel s'est vu imposer pour sanction la perte de trois échelons de classe et la suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion pour avoir triché à des examens officiels. Le Tribunal note que dans l'affaire *Bhatia*, le Tribunal du contentieux administratif avait indiqué que « les sanctions imposées à l'intéressé étaient en fait assez clémentes ».

36. La requérante présente en outre la pratique du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (« HCR ») en matière disciplinaire en 2020 et la pratique du PNUD en 2016 et 2018, affirmant que les fonctionnaires coupables de manquements similaires se sont vu infliger des sanctions disciplinaires moins sévères que le licenciement. Le Tribunal note que ces exposés ne fournissent que des données partielles et ne rendent pas entièrement compte de la pratique passée du HCR et du PNUD, respectivement.

37. La pratique du HCR en 2020 montre qu'un fonctionnaire de classe P-5 s'est vu imposer pour sanction une rétrogradation et la suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion pour avoir utilisé « des matériaux de référence non autorisés en contravention avec les instructions de l'examen ». Un membre du personnel de classe G-6 s'est vu imposer pour sanction la perte de deux échelons de

classe et la suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion pour avoir copié et collé, dans le cadre d'une épreuve écrite, des informations provenant d'un fichier distinct qui contenait des réponses à des examens antérieurs.

38. La pratique du PNUD en 2016 et 2018 montre qu'un fonctionnaire de classe P-4 s'est vu infliger pour sanction un blâme écrit et la perte d'un échelon pour avoir fourni une assistance inappropriée à un candidat externe dans la préparation des réponses à un test de recrutement écrit. Un fonctionnaire de classe P-3 s'est vu infliger une sanction de rétrogradation pour avoir fourni une copie de son propre test et de ses réponses à un ami qui passait le même test.

39. Le Tribunal note que le recueil des mesures disciplinaires pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 31 décembre 2019 a été publié par la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines en août 2020. Ce document recense toutes les mesures disciplinaires imposées par le Secrétaire général de 2009 à 2019.

40. La pratique passée du Secrétaire général montre qu'un fonctionnaire s'est vu imposer pour sanction une rétrogradation d'un grade, assortie d'une suspension de trois ans de la faculté de prétendre à une promotion, pour avoir triché à un test écrit en donnant les réponses types établies par d'autres pour cet examen. Un fonctionnaire subordonné, qui a aidé un autre fonctionnaire à tricher lors de deux épreuves écrites dans le cadre d'un exercice de recrutement, s'est vu imposer pour sanction une rétrogradation d'un grade, assortie d'une suspension de deux ans de la faculté de prétendre à une promotion. A été retenu comme circonstance atténuante le fait que le fonctionnaire n'en a tiré aucun avantage personnel. Un fonctionnaire de rang supérieur qui a triché à deux épreuves écrites dans le cadre d'exercices de recrutement officiels en sollicitant l'aide d'un autre fonctionnaire a été licencié avec indemnité tenant lieu de préavis, avec indemnité de licenciement. Le fait que le fonctionnaire concerné occupait un poste de direction et exerçait une supervision sur les questions de ressources humaines a été considéré comme une circonstance aggravante, et ses longs états de service et le fait qu'il ait rapidement reconnu les faits ont été considérés comme des circonstances atténuantes.

41. La pratique antérieure décrite ci-dessus montre que les mesures disciplinaires imposées pour avoir triché ou aidé une autre personne à tricher comprennent une ou plusieurs des mesures suivantes : a) perte d'un ou plusieurs échelons de classe, b) suspension, pour une période déterminée, de la faculté de prétendre à une promotion, c) rétrogradation, avec suspension, pour une période déterminée, de la faculté de prétendre à une promotion, et d) cessation de service, avec préavis ou indemnité tenant lieu de préavis, avec ou sans indemnité de licenciement.

42. Compte tenu du fait que la requérante était une fonctionnaire de haut rang, qu'elle avait un intérêt personnel dans le résultat des tests puisque la personne qu'elle a aidée était son partenaire, et que l'aide apportée était importante puisqu'elle a fourni à AA des réponses écrites complètes aux questions de l'examen, qu'il a ensuite copiées et soumises presque telles quelles, sa faute est particulièrement grave. Par conséquent, la cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis avec indemnité de licenciement est conforme à la pratique établie au sein de l'Organisation.

43. La requérante fait valoir que la sanction contestée est déraisonnable et d'une sévérité absurde car AA n'a reçu qu'une réprimande écrite, alors qu'elle s'est vu infliger une sanction de licenciement. Le Tribunal note que la sanction imposée à AA n'est pas à l'examen dans cette affaire. En outre, AA n'est pas un membre du personnel et sa responsabilité est donc régie par un cadre juridique différent.

44. Le Tribunal note également que l'Administration a pris en considération un certain nombre de circonstances aggravantes. En particulier, l'Administration a considéré que la requérante avait aidé AA à tricher à deux occasions distinctes, qu'elle avait mis à profit son ancienneté et les connaissances qu'elle avait acquises dans le cadre de ses fonctions pour donner à AA un avantage important, et que ses actions bafouaient totalement les valeurs fondamentales attendues d'un fonctionnaire des Nations Unies. L'Administration a considéré que sa conduite était incompatible avec la poursuite de son service au sein de l'Organisation. Elle a également considéré les états de service jusque-là irréprochables de la requérante comme une circonstance atténuante et décidé de lui accorder une indemnité de licenciement à ce titre.

45. La requérante fait valoir que l'Administration n'a pas tenu compte du fait qu'elle s'était montrée coopérative et sincère tout au long de l'enquête, et qu'elle était pleine de remords et avait présenté des excuses pour son comportement.

46. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'Administration dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour évaluer les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes lorsqu'elle décide de ce qui constitue une sanction appropriée. Le Tribunal estime que la prise en considération des circonstances aggravantes et des circonstances atténuantes susmentionnées dans la détermination de la sanction contestée était appropriée et relève en l'espèce du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.

47. Eu égard à la nature et à la gravité de la faute commise par la requérante, et compte tenu des circonstances aggravantes et des circonstances atténuantes, le Tribunal estime que la mesure imposée était adéquate et qu'il n'est pas fondé à contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'Administration en l'espèce.

*Le droit de la fonctionnaire au respect de la légalité a-t-il été respecté ?*

48. La requérante ne fait pas valoir que son droit à une procédure régulière n'ait pas été respecté. Le Tribunal relève qu'elle a été informée par la lettre d'accusation des allégations de faute retenues contre elle, qu'elle a eu l'occasion de se défendre et qu'elle a été informée de son droit de demander l'aide d'un conseil.

49. Par conséquent, le Tribunal estime que le droit de la requérante à une procédure régulière a été respecté en l'espèce.

50. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal maintient les mesures disciplinaires imposées à la requérante.

**Conclusion**

51. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête.

*(Signé)*

Joelle Adda

Ainsi jugé le 13 septembre 2021

Enregistré au Greffe le 13 septembre 2021

*(Signé)*

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York