



Cas n° : UNDT/GVA/2017/005
Jugement n° : UNDT/2017/082
Date : 20 octobre 2017

11. Le 16 mars 2016, les enquêteurs ont convoqué le requérant à un entretien le même jour. La convocation indiquait, entre autre, ce qui suit :

Entre fin octobre 2015 et le 4 février 2016, quatre des dix ruches, implantées dans le parc de l'ONUG, ont disparu.

Au vu des éléments recueillis dans le cadre de l'investigation effectuée, nous souhaitons vous entendre sur procès-verbal, en qualité de témoin.

12. Dans le procès-verbal de l'entretien et les témoignages entendus lors de l'audience sur le fond, le sur ienmême

16. Le Directeur de l'Administration, ONUG, a envoyé le cas du requérant à la Sous-Secrétaire générale, Bureau de la Gestion des ressources humaines (« BGRH »), à New York, le 5 avril 2016, en demandant l'initiation d'une procédure disciplinaire conformément au Chapitre X du Règlement et Statut du personnel des Nations Unies, et le para. 5 de l'instruction administrative ST/AI/371/Amend.1 (Mesures et procédures disciplinaires révisées).

17. Dans une lettre d'excuse datée du 4 mai 2016, le requérant a essayé d'expliquer les circonstances entourant ses actes et a exprimé ses regrets et sa profonde désolation. La Chef des Ressources Humaines, OCHA, a remis cette lettre au BGRH à New York.

18. Par mémorandum du 19 juillet 2016, le Chef, Service des Politiques en matière de Ressources Humaines, BGRH, a notifié au requérant les allégations de faute portées à son encontre et lui accordant un délai de deux semaines pour y répondre. Le requérant a reçu ces allégations le 8 août 2016.

19. Le requérant et un juriste du bureau de l'assistance juridique du personnel ont soumis des réponses aux allégations de faute portées à l'encontre du requérant le 5 septembre 2016.

20. Par mémorandum du 18 octobre 2016, l'Administrateur chargé du Bureau de la Gestion des Ressources Humaines à New York a informé le requérant de l'imposition comme mesure disciplinaire de sa cessation de service avec indemnité en tenant lieu de préavis, et indemnité de licenciement. Dans le mémorandum, il était noté qu'en prenant cette décision, l'Organisation avait pris en compte comme facteurs atténuants le long service impeccable du requérant, son expression de regret, son admission du vol, et ses circonstances personnelles au moment des faits. Le mémorandum soulignait également que le fait que les ruches étaient une donation de la Mission Suisse rendait la faute du requérant autant plus grave.

21. Le requérant est suivi par un médecin depuis le 28 novembre 2016.

Arguments des parties

22. Les arguments du requérant sont les suivants :

- a. L'Administration n'a pas respecté son devoir de diligence vis-à-vis du requérant, qui lors de la mise en place du système UMOJA a été exposé à un stress et une tension considérable, ainsi qu'un volume de travail très important, avec une situation professionnelle incertaine ;
- b. Le stress dont a souffert le requérant au moment des faits, dont la cause est la cause

Tribunal, l'annulation de la mesure disciplinaire et donc sa réintégration, le paiement des salaires et bénéfices depuis le temps de sa séparation, ainsi que des dommages moraux.

23. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. La sanction imposée au requérant est proportionnée aux actes commis ; contrairement à ce qu'il dit, le requérant a agi avec préméditation, quand il a, sur une période de cinq mois et à quatre reprises, pris quatre ruches ; le fait qu'il les a repeintes et a enlevé leurs plaques nominatives démontre qu'il voulait les garder ;

b. Les ruches étaient une donation du gouvernement Suisse ; le lien de confiance entre le requérant et l'Organisation était mis en cause ; ses actes méritaient une sanction sévère ;

c. La sanction est conforme aux mesures imposées dans des cas similaires ; de façon générale, des cas impliquant la prise de possession sans autorisation de propriété de l'Organisation entraînent la cessation de service ;

d. Sa longue et satisfaisante carrière, l'expression de regrets et son aveu rapide, ainsi que ses circonstances personnelles au moment des faits—à savoir le stress auquel il était soumis—ont été pris en considération comme facteurs atténuants, ce qui a mené à une sanction moins sévère que le renvoi, en conformité avec la disposition 10.2(a)(ix) ;

e. Le requérant n'a pas démontré qu'il avait souffert d'une condition mentale au moment des faits ; le fait qu'il était stressé a été dûment pris en compte ; le témoignage du Docteur R. n'est pas pertinent et ne devrait pas être pris en considération car le requérant l'a consulté seulement en novembre 2016 ;

f. Les droits du requérant à une procédure régulière ont été respectés ; il peut bien être argumenté que lorsqu'il a été interviewé par les enquêteurs le 16 mars 2016, les preuves à son encontre n'étaient pas suffisantes pour le qualifier comme sujet de l'enquête ; lors de sa convocation, le 16 mars 2016,

doit déterminer les éléments suivants (*Masri* 2010-TANU-098, *Shahatit* 2012-TANU-195, *Portillo Moya* 2015-TANU-523) :

- a. Les faits allégués ont-ils été établis selon le seuil de preuve applicable ? ;
- b. Les faits établis sont-ils constitutifs d'une faute professionnelle ou d'une inconduite ? ; et
- c. La mesure disciplinaire est-elle proportionnelle à la gravité de l'infraction ?

26. Le Tribunal doit également examiner la régularité de la procédure suivie.

27. Au moment de la décision contestée, les textes applicables en matière de sanctions disciplinaires étaient l'article 10.1a) du Statut du personnel (ST/SGB/2016/1)¹, selon lequel le Secrétaire général « peut appliquer des mesures disciplinaires à tout fonctionnaire en cas de faute professionnelle », ainsi que les dispositions 10.1 à 10.3 du Règlement du personnel, selon lesquelles :

Disposition 10.1

Faute

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

b) S'il établit que tel fonctionnaire a commis une faute pour n'avoir pas rempli ses obligations ou observé les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international, le Secrétaire général peut exiger de l'intéressé qu'il répare, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation a pu subir du fait de ses actes, s'il s'avère que lesdits actes ont été commis de propos délibéré, par imprudence ou lourde négligence.

c) La décision de diligenter une enquête sur toutes allégations de faute, d'ouvrir une instance disciplinaire ou d'appliquer des mesures disciplinaires relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général ou des personnes à qui les pouvoirs voulus sont par lui délégués.

Disposition 10.2

Mesures disciplinaires

a) Par « mesures disciplinaires », on entend l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

i) Blâme écrit ;

ii) Perte d'un ou plusieurs échelons de classe ;

iii) Suspension, pendant une période déterminée, du droit à toutes augmentations de traitement ;

iv) Suspension sans traitement pendant une période déterminée ;

v) Amende ;

vi) Suspension pendant une période déterminée ;

viii) Cessation de service, avec préavis ou indemnité en tenant lieu, nonobstant la disposition 9.7, et avec ou sans indemnité de licenciement en application du paragraphe c) de l'annexe III du Statut du personnel ;

ix) Renvoi.

...

Disposition 10.3

33. Par conséquent, le Tribunal est satisfait que le requérant, en s'appropriant les quatre ruches en question, a fait preuve d'un manque d'intégrité au sens de l'article 1.2(b) du Statut du personnel. Le vol des ruches constitue également un manque de discernement dans l'usage des biens appartenant à l'Organisation, sous l'article 1.2(q) du Statut du personnel. Par conséquent, le Tribunal est de l'avis que l'enlèvement des ruches est constitutif d'une faute au sens de l'article 10.1a) du Statut du personnel.

Régularité de la procédure

34. Le Tribunal a demandé aux parties de commenter sur si le fait que le requérant a été appelé le 16 et 17 mars 2016 par les enquêteurs comme témoin, plutôt que comme sujet, pouvait invalider la procédure suivie et la mesure disciplinaire prise à son encontre.

35. La jurisprudence de ce Tribunal et du Tribunal d'appel des Nations Unies a établi le standard concernant les droits de la défense dans le cadre des procédures disciplinaires sous les règles internes des Nations Unies. Le Tribunal d'appel des Nations Unies a notamment clarifié que les cas disciplinaires sont de nature administrative, non pas criminelle, et que, par conséquent, les standards d'une procédure légale de droit pénal ne s'appliquent pas aux cas disciplinaires (*Jahnsen Lecca* 2014-UNAT-408).

36. La jurisprudence interne a aussi confirmé que certains droits existent uniquement au stade de la procédure disciplinaire. Ainsi, dans l'affaire *Powell* 2013-UNAT-295 (disponible uniquement en anglais), le Tribunal d'appel des Nations Unies a statué que :

24. During the preliminary investigation stage, only limited due process rights apply. In the present case, the UNDT was correct in finding that there was no breach of Mr. Powell's due process rights at the preliminary investigation stage in that, by 21 December 2004, Mr. Powell had been apprised of the allegations against him and had been given the opportunity to respond. (note en bas de page omise)

37. Or, il ressort des dispositions de l'instruction administrative ST/AI/371 (Mesures et procédures disciplinaires révisées) que la procédure disciplinaire débute seulement lorsque, conformément au paragraphe 6 de ladite instruction, l'Administration informe le fonctionnaire par écrit des faits qui lui sont reprochés et de son droit d'y répondre. Aussi, l'enquête préliminaire à l'ouverture de la procédure disciplinaire n'est pas menée de façon contradictoire et le fonctionnaire a droit à un conseil uniquement à partir de la transmission de la lettre lui notifiant les allégations de faute à son encontre.

38. Le Tribunal a également pris note de la jurisprudence du Tribunal d'appel qui, dans une affaire récente (*Michaud* 2017-UNAT-761, disponible uniquement en anglais) a statué ce qui suit :

60. This is also one of those cases where

Cas n°

43. À toutes fins utiles, le Tribunal saisi cette occasion pour noter que d'autres organisations appliquent un standard un peu plus élevé en matière du droit de la défense, en particulier celui touchant le statut juridique sous lequel une personne est entendue dans le cadre d'une enquête disciplinaire.

44. En effet,

Proportionnalité des mesures disciplinaires

48. Il reste pour le Tribunal d'apprécier si la sanction infligée est proportionnelle à la faute commise. À ce sujet, le Tribunal rappelle l'arrêt du Tribunal d'appel des Nations Unies dans l'affaire *Aqel* 2010-UNAT-040 (disponible uniquement en anglais) :

35. Having established misconduct and the seriousness of the incident, the Appeals Tribunal cannot review the level of sanction imposed. Such a decision, which falls within the remit of the Commissioner-General, can only be reviewed by the Appeals Tribunal in cases of obvious absurdity or flagrant arbitrariness, which has not been established.

49. Il résulte de la jurisprudence précitée, confirmée par plusieurs autres décisions juridictionnelles (voir e.g. *Sanwidi* 2010-UNAT-084, *Shahatit* 2012-UNAT-195), que le contrôle du juge sur la proportionnalité de la sanction est limité et qu'il peut annuler une sanction uniquement si elle est manifestement disproportionnée. Il convient donc d'analyser la proportionnalité de la sanction disciplinaire prise à l'encontre du requérant.

50. Le requérant invoque que la mesure appliquée constitue une mort professionnelle pour lui et était excessive, notamment à la lumière de son passé professionnel et disciplinaire—ayant toujours obtenu de bonnes évaluations et eu un comportement toujours exemplaire—ainsi que du contexte dans lequel il a pris les ruches.

51. Le Tribunal constate que les preuves au dossier et les témoignages obtenus lors de l'audience montrent que le requérant, tout comme les autres fonctionnaires chargés de la mise en place d'UMOJA, a été exposé à un niveau de stress particulièrement élevé. Le Tribunal est de l'avis que bien que l'Organisation ait pris certaines mesures pour soutenir ces fonctionnaires pour leur permettre de mieux gérer le stress, l'impact psychologique sur les personnes concernées semble avoir été sous-estimé.

52. Malgré la jurisprudence du Tribunal d'appel dans l'affaire *Ouriques* 2017-UNAT-745 (jugement disponible uniquement en anglais), le Tribunal a donc

décidé qu'il était approprié d'admettre le témoignage du docteur que le requérant avait consulté. Effectivement, dans l'affaire *Ouriques*, la majorité du Tribunal d'appel a jugé ce qui suit :

21. Further, it is our finding that all the relevant facts on which the sanction was based in this case had been satisfactorily established such that the decision-maker was in a position to adequately weigh all of them. The Administration fully complied with its duty to investigate the facts, which were established in the preliminary report. Contrary to the UNDT's reasoning, and as the Secretary-General submits, the mental health status of Mr. Ouriques was considered upon receipt of the information provided and the Administration was under no duty to inquire further into his mental state.

53. Toutefois, dans une opinion dissidente, la Juge Halfeld a noté que :

Unlawfulness: the failure of the Administration to fulfil its duty of care

6. The Organization has a duty of care towards its staff members. This duty of care required the Administration in this case, as the UNDT concluded, to inquire further into the staff member's mental health once it was on notice of its possible relevance prior to concluding the disciplinary investigation and to making a final determination vis-à-vis the staff members' disciplinary sanction. It is not good practice to separate a staff member suffering from a mental health condition without first fully discharging its duty of care.

54. C'est dans ce sens—et bien que le requérant ait consulté le Docteur R. pour la première fois plusieurs mois *après* l'enlèvement de la dernière ruche—que le Tribunal a décidé d'obtenir plus d'informations sur la situation médicale du requérant au moment des faits.

55. Le Docteur R. a attesté, en janvier 2017, que le requérant souffrait d'une « altération de son état psycho-émotionnelle qui était présente depuis plus d'un an ». Dans son témoignage au Tribunal, le Docteur a souligné que cette observation était essentiellement basée sur les dires du requérant au moment de la consultation, qui lui ont semblés tout à fait probants. Il a également confirmé qu'il lui était « quasiment impossible de valider

matérielle d'établir la situation d'une personne à plus d'une à deux semaines préalablement à l'entretien ». Selon le Docteur R., on pouvait faire des suppositions ou « établir des probabilités » mais « pas établir les faits à une distance aussi lointaine ». Le Docteur R. a également témoigné que lui-même n'était jamais sur le lieu de travail du requérant.

56. Sur la question si l'état psycho-émotionnelle du requérant aurait pu causer un manque de discernement par rapport aux actes illicites ou dans la détermination du « mal » et du « bien », le Docteur R. a répondu qu'il ne pensait pas que celui-ci pouvait, globalement, entraîner un mauvais jugement chez le requérant. Il a pourtant souligné que l'état qu'il avait diagnostiqué pour le requérant, sur la base de ses dires, pouvait créer un certain niveau d'irritation et d'impulsivité.

57. Le Tribunal rappelle de prime abord qu'au moment de l'enquête, ainsi que de la procédure disciplinaire, et de la prise de décision par le BGRH, le requérant n'avait pas consulté de médecin ; par conséquent, l'Administration ne pouvait pas se référer à un quelconque élément médical pouvant potentiellement exonérer le requérant. De surcroît, à la lumière du témoignage du Docteur R., le Tribunal est satisfait qu'il est établi que, au moment des faits, le requérant n'était pas dans un état qui l'empêchait de discerner le bien du mal et qui pourrait alors constituer une cause d'exonération. Si le requérant semble effectivement ne pas avoir réalisé les *conséquences* que son comportement pouvait entraîner, il avait bien saisi que les ruches n'étaient pas sa propriété, mais celle de l'Organisation, et

60. Le Tribunal rappelle que ce n'est pas son rôle de se substituer au Secrétaire général et de choisir la sanction disciplinaire qui lui semble la plus appropriée. Il est limité à examiner si, dans le choix de la mesure disciplinaire, le Secrétaire général a fait preuve d'un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire dont il jouit en matière disciplinaire.

61. A la lumière de toutes les circonstances, atténuantes et aggravante—le fait que les ruches étaient une donation du gouvernement Suisse—le Tribunal est de l'avis que la cessation de service, avec préavis et indemnité de licenciement, bien qu'elle puisse paraître sévère, n'est pas manifestement disproportionnée à la nature et à la gravité de la faute commise par le requérant.

Décision

62. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Juge Teresa Bravo

Ainsi jugé le 20 octobre 2017

Enregistré au greffe le 20 octobre 2017

(Signé)

René M. Vargas M., greffier, Genève