



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/03

Jugement n° : UNDT/2010/214

Date : 16 décembre 2010

Original : anglais

---

**Devant :** Juge Coral Shaw

**Greffe :** Nairobi

**Greffier :** Jean-Pelé Fomété

KAMUNYI

## **Introduction**

1. Le requérant est un ancien officier de sécurité employé

furent confondus en un seul par la Commission mais, avant qu'elle puisse les examiner, ils furent transférés au Tribunal du contentieux administratif des Nations

- f) Si le Tribunal estime que l'une quelconque ou l'ensemble de ces questions sont le fruit d'allégations, quelles réparations sont dues au requérant ?

### **Résumé des faits**

Le présent résumé dresse un tableau des faits en cause qui seront détaillés dans l'examen de chaque question.

9. Le requérant, Anthony Wahome Kamunyi, ressortissant kényan, a plus de 10 ans d'expérience au Service de sûreté et de sécurité. Il a été recruté par l'ONU en qualité d'officier de sécuri

12. Deuxièmement, le 19 mai 2006, M<sup>me</sup> Anna Tibaijuka, qui était à l'époque Directrice générale par intérim de l'ONUN, reçut un courriel anonyme exposant les détails d'un prétendu complot dirigé contre elle. Le courriel parlait dans les termes suivants d'une arme et de munitions qui avaient été pris au Service de sûreté et de sécurité de l'ONUN :

« Le complot prévoit de prendre une arme, un gilet pare-balles et des munitions au Service de sécurité et de sûreté et de les employer contre vous ».

13. Cette mesure fut signalée au Département de la sûreté et de la sécurité au Siège de l'ONU ainsi qu'au Service kényan de la police diplomatique. Un inventaire de toutes les armes et munitions de l'armurerie du Service de sûreté et de sécurité à Nairobi fut fait le 20 mai 2006. Il montra qu'aucune arme ne manquait mais, le 22 mai 2006, un autre décompte fit apparaître qu'un pistolet Glock de l'ONU manquait sans qu'on puisse l'expliquer.

14. Troisièmement, le 24 mai 2006, M. Khamunyi parla à un agent chargé de la

16. Le 26 mai 2006, Peter Marshall, Chef du Service de sûreté et de sécurité, convoqua M. Kamunyi à une réunion. Deux enquêteurs du Service étaient aussi présents. M. Marshall demanda à M. Kamunyi de lui remettre son arme personnelle, ce que l'intéressé refusa. Il lui fut demandé de faire une déclaration à ce sujet immédiatement après la réunion. À la suite du refus de M. Kamunyi, M. Marshall lui ordonna de quitter le périmètre de l'ONUN et de lui remettre sa carte d'identité de l'ONU. Les avis diffèrent sur le fait de savoir s'il fut suspendu à ce moment ou mis en congé spécial à plein traitement.

17. Le 29 mai 2006, l'armurier de l'ONUN signala la perte d'une arme à feu de l'ONU au Service kényan de la police diplomatique et M. Kamunyi fut informé par le chef des Services de gestion des ressources humaines de l'ONUN, Suleiman Elmi, qu'il avait été mis en congé spécial à plein traitement « jusqu'à nouvel ordre ». Ce congé fut prorogé le 14 juillet 2006.

18. Le 29 mai également, le Service kényan de la police diplomatique écrivit à M. Marshall pour lui demander de lever les privilèges et immunités liés à la qualité de membre du personnel de l'ONU de M. Kamunyi afin qu'il puisse être interrogé au sujet du vol de l'arme manquante de l'ONU. À la suite d'un entretien entre le policier et M. Marshall, M. Kamunyi fut arrêté le 9 juin par la police kényane et détenu par elle jusqu'au 12 juin 2006.

19. Après avoir enquêté, la police kényane fit savoir à l'ONUN le 5 décembre 2006 qu'elle n'avait aucun motif tangible d'incriminer M. Kamunyi. Les éléments de preuve recueillis par elle jusqu'alors ne fournissaient aucune indication et ne permettaient aucune conclusion permettant d'accuser une personne connue quelconque.

20. La Division des enquêtes du BSCI conduisit alors deux enquêtes internes à l'ONU. L'une concernait l'absence de surveillance de l'armurerie de l'ONUN et l'inconduite à ce sujet de personnel de rang supérieur, dont M. Marshall. L'autre portait sur les accusations d'inconduite portées contre M. Kamunyi en raison du

complot contre M<sup>me</sup> Tibaijuka et des soupçons selon lesquels il aurait participé au vol de l'arme à feu de l'ONU.

21. Le 12 novembre 2007, les enquêteurs indiquèrent que M. Kamunyi pouvait être l'auteur du courriel mais il n'existait pas de preuve suffisante contre lui. Ils concluaient qu'il avait peut-être participé au vol de l'arme de poing.

22. Après avoir lu certains des courriels de M. Kamunyi, les enquêteurs estimèrent qu'il avait conseillé à un particulier de cacher une arme de poing dans un véhicule particulier et l'avait fait lui-même en violation du droit kényan. Ils concluaient aussi que son refus de remettre son arme à feu à M. Marshall alors qu'il était de service ne correspondait pas aux normes les plus élevées de compétence et d'intégrité. Ils recommandèrent que :

- a. Le Département de la sûreté et de la sécurité prenne des mesures appropriées au sujet de la conduite de l'officier de sécurité de l'ONUN Anthony Wahome Kamunyi;
- b. La police kényane soit informée des conclusions de ce rapport en vue d'enquête ultérieure.

23. Sur la base des constatations et conclusions présentées dans le rapport de la Division des enquêtes du BSCI, aucune charge ne fut retenue contre M. Kamunyi au sujet du vol d'arme à feu ou de menaces de mort mais il fut accusé officiellement d'insubordination. Il fut alors suspendu de ses fonctions avec traitement le 4 février 2008. Le 16 juillet 2008, il fut informé par la fonctionnaire responsable du Bureau de la gestion des ressources humaines qu'après avoir examiné et analysé son cas, elle avait décidé de ne pas engager de poursuites pour raison disciplinaire. À la place, il fut réprimandé pour avoir refusé de remettre son arme à feu chargée personnelle à son supérieur le 26 mai 2006. Il lui fut dit aussi qu'il était muté aux Services des Conférences.

24. L'affaire fut abandonnée par la police kényane.

**Question I**

25. Le requérant a-t-il été suspendu le 26 mai 2006 et, dans l'affirmative, cette suspension était-elle légale ?

**Le droit**

26. L'ancien Règlement du personnel<sup>1</sup>

Cas n° : UNDT/NBI/2009/03

Jugement n° : UNDT/2010/214

34. Avant le début de la réunion, l'Officier de sécurité dit à M. Marshall que M. Kamunyi portait toujours son arme personnelle. Ce qui suivit fut enregistré sur un petit dictaphone que M. Kamunyi avait apporté à la réunion. M. Kamunyi dit l'avoir fait parce qu'il ignorait le sujet de la réunion et avait trouvé l'invitation un peu inhabituelle.

- b) Dans la demande qu'il a présentée au Secrétaire général pour demander l'annulation de sa suspension datée du 29 mai 2006, le lundi suivant le 26, M. Kamunyi alléguait avoir

Cas n

règle 10.4 relative au congé administratif dans l'attente d'une enquête et d'une procédure disciplinaire.

44. Dans le cas d'espèce, toutefois, la suspension n'a pas été décidée en liaison avec une accusation d'inconduite. Elle ne l'a pas été par le chef du Bureau de la gestion des ressources humaines qui était la personne habilitée à le faire à l'époque. De plus, la suspension de M. Kamunyi ne lui a pas été notifiée, avec ses raisons, par écrit et était de durée illimitée. Dans tous les cas, cette suspension était contraire au droit.

45. Le Tribunal reconnaît que M. Marshall était chargé de la sécurité de l'ONUN et que les questions de sécurité étaient plus sensibles depuis la menace de mort et la perte de l'arme à feu de l'ONU. Les circonstances ne justifiaient cependant pas l'infraction au Règlement du personnel de l'ONU.

## **Question 2**

46. Le requérant a-t-il été placé en congé spécial avec plein traitement conformément au droit, le 29 mai 2006 ?

## **Le droit**

47. La règle 105.2 de l'ancien règlement du personnel concerne les congés spéciaux. Elle fait partie du chapitre V de l'ancien Règlement du personnel, sous le titre « congé annuel et congé spécial », qui regroupe les dispositions afférentes aux congés annuels, aux congés spéciaux et aux congés dans les foyers.

48. Selon la règle 5.2, un congé spécial peut être autorisé par le Secrétaire général dans des cas exceptionnels. La règle 105.2 est libellée notamment comme suit :

- a) i) Le congé spécial dont la durée est déterminée par le Secrétaire général peut être accordé aux fonctionnaires à leur demande soit pour leur permettre de poursuivre des études ou des recherches dans l'intérêt de l'Organisation, soit en cas de maladie prolongée, soit pour leur permettre

de s'occuper d'un enfant, soit encore pour toute autre raison importante. Dans des cas exceptionnels, le Secrétaire général peut, de sa propre initiative, mettre un fonctionnaire en congé spécial à plein traitement s'il estime que ce congé sert les intérêts de l'Organisation.

- ii) Le congé spécial est normalement accordé sans traitement. Dans des circonstances exceptionnelles, il peut être accordé un congé spécial à plein traitement ou à traitement partiel ».

### **Faits additionnels concernant la question 2**

49. Cinq jours après sa suspension par M. Marshall, M. Kamunyi reçut de M. Elmi une lettre datée du 29 mai 2006 disant :

« À la suite de votre entretien dans le bureau de M. Peter

52. M. Elmi ignorait à cette époque que M. Marshall avait confisqué la carte d'identité de l'ONU de M. Kamunyi. Il dit que quelqu'un qui est en congé spécial a normalement le droit de pénétrer dans le périmètre de l'ONUN. Le dossier montre que la carte d'identité de l'ONU du requérant lui fut restituée sous condition en mars 2007 après intervention du Directeur des services administratifs.

53. Le congé spécial a été accordé « jusqu'à nouvel ordre ». M. Elmi dit que cette précision évitait d'avoir à proroger la décision de manière répétée. Il ne voyait pas là une décision de mettre le requérant en congé spécial indéfini. Il admit que les raisons énoncées dans sa lettre auraient pu « être plus descriptives ».

54. M. Elmi écrivit à M. Kamunyi le 14 juillet 2006 pour confirmer la décision de maintenir le congé spécial avec plein traitement jusqu'à nouvel ordre. Il l'informa que la décision de le mettre en congé spécial avec plein traitement avait été ratifiée par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines. La question fut ensuite soumise à New York et M. Elmi fut très peu lié à l'affaire par la suite.

55. Presque deux ans après, dans une lettre datée du 24 janvier 2008 qui l'accusait d'insubordination, relevant d'une mesure disciplinaire, le Bureau de la gestion des ressources humaines informa M. Kamunyi que son congé spécial serait transformé en suspension avec traitement avec effet immédiat en raison de la nature et de la gravité des allégations formulées contre lui.

56. M. Kamunyi demeura suspendu avec traitement jusqu'au 16 juillet 2008, date à laquelle le responsable du Bureau de la gestion des ressources humaines lui envoya une lettre l'informant que sa suspension prenait effet à réception de la lettre. La lettre

5 n e l e . 8 8 - 1 . 7 2 5 5 T D . 0 0 0 9 T c . 0

Cas n° : UNDT/NBI/2009/03

Jugement n°

62. Le défendeur argue que, conformément à la règle 10.4 du Règlement du personnel, la décision de M. Elmi ne reposait pas sur des considérations extérieures ou inadmissibles et était conforme à la délégation de pouvoir qu'il détenait en qualité de chef du Bureau de la gestion des ressources humaines de l'ONUN pour maintenir le statu quo lorsqu'une enquête était pendante, et qu'elle ne constituait pas de mesure disciplinaire ou punitive parce qu'un congé spécial à plein traitement ne créait pas de présomption de culpabilité du demandeur et qu'il n'avait subi aucune perte financière.

### **Conclusions concernant la question 2**

63. Le principe qui a inspiré la règle 105.2 du Règlement du personnel est que, lorsqu'un membre du personnel a une raison de demander un congé spécial, il peut le faire pour les raisons précisées. C'est du Secrétaire général que dépend la réponse à cette demande. Un congé spécial avec plein traitement ou traitement partiel n'est accordé que dans des circonstances exceptionnelles. Les raisons de pareil octroi sont définies dans la règle. Elles peuvent consister en études ou travaux de recherche supérieurs, longue maladie et soins à donner aux enfants.

64. La règle 10.4 confère aussi au Secrétaire général un pouvoir général d'accorder des congés spéciaux dans des cas exceptionnels. Elle ne précise pas l'étendue de ce pouvoir mais celle-ci peut être déterminée par le contexte spécifique du libellé qui la précède et son contexte plus général ainsi que celui d'autres règles du Règlement et du Statut.

65. Le contexte précis peut être déterminé par les critères particuliers qui précèdent ce qui concerne ce pouvoir général<sup>4</sup>. L'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au Secrétaire général, qui suit les critères, est précisée par ceux-ci. Dans ce cas précis, ils définissent les raisons pour lesquelles des membres du personnel peuvent demander au Secrétaire général un congé autre que le congé annuel et le

---

<sup>4</sup> Traduction du latin *eiusdem generis*. Il faut entendre par là que lorsqu'un terme ou un groupe de mots général suit une liste de particularité, il doit être interprété comme incluant uniquement des éléments de même type que ceux de la liste. Black's Law Dictionary, 8<sup>e</sup> édition.

congé dans les foyers. Ces raisons n'incluent pas et ne mentionnent pas les mesures disciplinaires.

66. Le contexte plus général est la place de cette règle concernant les congés spéciaux dans le règlement du personnel. Elle se trouve au Chapitre V des règles qui traitent du congé annuel et du congé spécial, et non pas des mesures et procédures disciplinaires. La suite de la règle 105.2 est consacrée au congé pour motif familial, au service militaire dans les forces armées d'un État dont le membre du personnel est ressortissant et des dispositions concernant la pension. En aucun cas un congé spécial n'est imposé unilatéralement à un membre du personnel.

67. Enfin, les mots « l'intérêt de l'Organisation » limitent le pouvoir discrétionnaire d'accorder des congés spéciaux qu'a le Secrétaire général. Cet intérêt inclut les intérêts financiers de l'Organisation. Dans le jugement UNDT/2010/172, *Lauritzen*, il a été considéré qu'il n'était pas de l'intérêt de l'Organisation de maintenir un membre du personnel en congé spécial avec plein traitement pendant une période prolongée sans lui confier un travail.

68. Je conclus que les mots « cas exceptionnels » visent des situations mentionnées précédemment, par exemple lorsque le membre du personnel fait un travail de recherche bénéfique à l'ONU, ou lorsqu'un membre du personnel ayant de la valeur pour l'Organisation n'est pas en mesure de remplir ses fonctions parce qu'il est malade ou doit s'occuper d'un enfant. Ces mots ne recouvrent pas tout un ensemble de situations s'étendant aux mesures disciplinaires au sens du Chapitre X. Ce chapitre contient des dispositions propres en cas de suspension<sup>5</sup>.

69. M. Kamunyi a été placé en congé spécial à plein traitement pendant une enquête au sujet de graves allégations. Cette mesure constituait en fait une suspension pendant une enquête et une procédure disciplinaire au sens de la règle 110.2 du Règlement du personnel. Néanmoins, aucune procédure disciplinaire n'a été entamée

---

<sup>5</sup> Cette interprétation est conforme aux décisions de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies. Voir jugement n°925, *Kamoun* (1999) et jugement n° 1492, *Anonyme* (2009).

contre le requérant. Invoquer le pouvoir discrétionnaire prévu par la règle 105.2 à ce sujet est contraire au Règlement du personnel.

70. En tout état de cause, c'est au Secrétaire général qu'il appartient de décider d'une période de congé spécial<sup>6</sup>. M. Elmi n'avait pas pouvoir pour le faire. La règle envisage une durée déterminée pour un congé de ce type. Dans le cas d'espèce, maintenir le requérant en congé spécial pendant plus d'un an et demi en attendant que l'abandon des charges d'inconduite à son encontre soit décidé représentait un grave retard.

71. Que la délégation du pouvoir de mettre des membres du personnel en congé spécial à plein traitement se limite à la durée du congé s'explique par de bonnes raisons, qui sont mises en lumière par les faits de la cause. Cette question avait une grande importance tant pour l'Organisation que pour M. Kamunyi. Il fallait pouvoir considérer objectivement tous les faits avant de pouvoir prendre une décision aussi importante. M. Elmi était inquiet de la description que M. Marshall lui avait faite de la réunion et influencé par ce qui se disait dans le périmètre de l'ONUN, ce qui est compréhensible. Il a probablement cru bien faire en s'y fiant pour prendre une décision unilatérale qui, en définitive, est apparue peu avisée et contraire au droit.

72. Toutefois, suspendre M. Kamunyi après qu'il ait été accusé d'inconduite était conforme au droit et répondait à toutes les conditions préalables de la règle 110.2.

### **Question 3**

73. L'ONUN a-t-il suivi les procédures prévues dans les règlements et règles et les instructions administratives concernant la demande de levée des privilèges et immunités ainsi que l'arrestation et la détention du requérant par la police kényane ?

### **Le droit**

74. Selon le paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte des Nations Unies (« la Charte »), les fonctionnaires de l'Organisation jouissent des privilèges et immunités

---

<sup>6</sup> Voir jugement *D'Hooge* UNDT/2010/044.

qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance les fonctions en rapport avec l'Organisation.

75. Le paragraphe 20 de l'Article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 (« la Convention de 1946 ») dispose que 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 ».

76. L'importance fondamentale de l'obligation qu'a le Secrétaire général de sauvegarder les intérêts de l'Organisation a été examinée dans un avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 29 avril 1999<sup>7</sup> :

« [...] il lui incombe d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en missions, en faisant valoir leur immunité. Cela signifie que le Secrétaire général a le pouvoir et la responsabilité d'aviser le gouvernement d'un État Membre de sa conclusion et, s'il y a lieu, de prier ledit gouvernement d'agir en conséquence et, en particulier, de porter cette conclusion à la connaissance des tribunaux internes si les actes d'un agent ont donné ou pourraient donner lieu à des actions en justice. ... Cette conclusion et les documents dans lesquels elle s'exprime créent une présomption. Une telle présomption ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux et les tribunaux nationaux doivent donc lui accorder le plus grand poids ».

77. Le paragraphe 21 de l'article V de la Convention de 1946 dispose que l'ONU collaborera, en tous temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges et immunités.

78. Aux termes de la résolution de l'Assemblée générale 76(1), les catégories de personnel auxquelles s'appliquent les dispositions des articles V et VII de la Convention de 1946 incluent tous les membres du personnel de l'Organisation des



83. Ces règles et règlements et ces instructions administratives ne disent rien des

désigné par le Secrétaire général pour traiter de ces questions<sup>9</sup>. Elle peut être accompagnée d'une recommandation émanant du lieu d'affectation.

- e) Levée d'immunité. Il appartient exclusivement au Secrétaire général de distinguer les actes accomplis à titre officiel de ceux qui l'ont été à titre privé pour évaluer les demandes émanant du pays hôte.

l'autorité qui a ordonné l'arrestation et sur la possibilité de rencontrer la personne arrêtée.

86. Lorsque l'arrestation ou la détention de membres du personnel de l'ONU ou d'organisations constitue une violation manifeste des privilèges et immunités du membre du personnel visé et que, dans le même temps, l'organisation qui l'emploie n'a pas pu s'acquitter de ses obligations envers lui, les chefs des organisations ayant des activités dans le pays peuvent demander au Secrétaire général de l'ONU de suspendre toutes les opérations, autres que celles qui sont de nature purement humanitaire, et d'annuler les missions à venir jusqu'à ce que la situation soit réglée.

### **Faits additionnels concernant la question 3**

87. Lorsque M. Marshall apprit la nouvelle concernant la menace de mort à New York, il ordonna à son adjoint, M. Bruce, de faire un inventaire de l'armurerie. Le 20 mai, il fut signalé à M. Bruce que les armes à feu correspondaient à ce qui était indiqué dans le registre. Aucune ne manquait. Le 22 mai, un autre inventaire de l'armurerie fut fait. M. Bruce fit savoir qu'il manquait une arme.

88. De retour à Nairobi, M. Marshall entreprit d'enquêter sur l'affaire. Il savait alors que, le 22 mai 2006, une arme à fe

91. Le 29 mai, M. Bruce annonça officiellement à la police kényane qu'une arme à feu de l'ONU était manquante et, le même jour, M. Frederick K. Situma, commandant le Service de la police diplomatique, écrivit à M. Marshall. Comme M. Kamunyi était désormais un suspect principal dans l'affaire du vol d'arme, M. Situma demanda que soient levés tous les droits et immunités dont il pouvait jouir normalement en raison de son emploi en qualité d'officier de sécurité de l'ONUN, pour que le gouvernement kényan, représenté par la police kényane, puisse l'interroger. Il ajoutait :

« Nous vous remercions beaucoup de la coopération dont vous faites preuve pour que les droits et immunités de M. Kamunyi soient levés aux fins de cette enquête ».

92. Le 29 mai, M. Marshall envoya un courriel à M<sup>me</sup> Tibajuka avec copie, entre autres, à M. Chris Mensah, M. Bani Faris, M<sup>me</sup> Diana Russler (alors chargée du Département de la sûreté et de la sécurité). Il informait M<sup>me</sup> Tibajuka de la demande de levée faite par M. Situma et joignait une copie de la lettre. Il indiquait que la demande lui semblait justifiée et qu'elle devait être acceptée.

93. M<sup>me</sup> Russler demanda l'avis du Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques de l'époque concernant la façon dont il convenait de traiter cette demande, notamment la question de savoir si elle devait être présentée à nouveau par l'intermédiaire du ministère kényan des affaires étrangères. Elle attendait une réponse pour décider de réagir à la demande des autorités kényanes compétentes. M<sup>me</sup> Russler écrivit aussi au Secrétaire général adjoint chargé du BCIS de l'époque en demandant une enquête du Bureau.

94. M<sup>me</sup> Tibajuka répondit le même jour à M. Marshall, avec copie entre autres à M. Mensah, en disant : « Par ce mémorandum, je demande à Sasha et à Chris (Mensah) de me fournir un exposé écrit concernant trois questions : 1) le congé spécial avec plein traitement; 2) les procédures concernant une suspension avec traitement; 3) les procédures de levée de l'immunité d'un membre du personnel de l'ONU. Devons nous soumettre cette question au Bureau des affaires juridiques ou au Secrétaire général ?

95. Rien n'indique si M<sup>me</sup> Russler ou M<sup>me</sup> Tibaijuka a obtenu l'avis demandé et aucune réponse officielle n'a été envoyée à M. Marshall pour l'autoriser à prendre des mesures quelconques au sujet de la demande de levée.

96. Le 9 juin 2006, M. Marshall et M. Jasper se rendirent au poste de police à la demande du Commissaire qui voulait examiner plusieurs questions, y compris parler de l'enquête en cours au sujet de l'arme à feu manquante de l'ONU.

97. M. Marshall rédigea une note à verser au dossier après la réunion et en parla en détail dans sa déposition orale. Selon lui, le Commissaire lui déclara que la police ne croyait pas l'histoire racontée par M. Kamunyi au sujet du 16 mai et allait l'arrêter et le placer en détention. La police avait enquêté au sujet de l'immunité et considérait que, puisque M. Kamunyi était kényan et ancien officier de police, cette immunité ne s'appliquait pas.

98. M. Marshall dit au Tribunal que le commissaire de police était devenu très grave en lui exposant ce qu'il allait faire. Le commissaire adjoint lui remit une copie de la Convention de Vienne. Un certain nombre de questions non liées à l'affaire furent aussi examinées. La réunion se termina à 11 h 15.

99. Entre-temps, à 11 heures le même jour, M. Kamunyi fut appelé au poste de police de Gigiri. Il lui fut demandé d'apporter son arme à feu personnelle et son permis de port d'arme. Il arriva une demi-heure après à environ 11h. 30. Il déclara que M. Situma lui expliqua avoir reçu pour instructions de M. Marshall et du commissaire de police de saisir son arme, de l'arrêter et de le placer en détention. M. Kamunyi insista pour que ces faits soient consignés dans la main courante avant de se soumettre à l'arrestation et au placement en détention. Il dit que la main courante indiquait qu'il avait été placé en détention pendant une enquête concernant le vol d'une arme de l'ONU à l'armurerie de l'Organisation.

100. Plus tard ce même 9 juin 2006, M. Mensah reçut un appel téléphonique du Directeur général de l'ONUN qui lui dit que M. Kamunyi avait été arrêté et lui demandait de venir le voir. M. Mensah, accompagné de M. Bruce, alla voir

M. Kamunyi dans la cellule de police en début de soirée. Il vérifia qu'on ne le torturait pas et qu'il pouvait vo

intéressées. Cette demande fut transmise à M. Mensah et, après avoir été soumise au Siège, une levée fut accordée sur une base strictement volontaire et sans préjudice des privilèges et immunités de l'ONU et de son personnel.

### **Thèse du requérant**

106. Le requérant a fait valoir que c'était principalement M. Marshall qui était responsable de son arrestation et de sa détention, comme le prouvait la correspondance entre lui et le Service kényan de la police diplomatique et entre lui et le commissaire de police. Selon le requérant, M. Marshall avait pris sur lui d'exercer des pouvoirs qu'il n'avait pas, ignorait les procédures à suivre et n'avait rien fait pour garantir ses privilèges et immunités.

### **Thèse du défendeur**

107. La principale thèse du défendeur sur ce point est que l'arrestation et la détention de M. Kamunyi ont constitué une mesure unilatérale et indépendante de la police kényane agissant en vertu de la Loi relative à la police. En application du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, aucune disposition de celle-ci n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État Membre.

108. Le défendeur a fait valoir ensuite que ni M. Marshall ni un autre responsable quelconque de l'ONU n'avait eu communication de la demande de levée. Il invoqua la déposition de M. Mensah, qui avait, devant le Tribunal, émis un avis juridique selon lequel aucune demande en bonne et due forme de levée de l'immunité n'avait été faite dans le cas d'espèce parce que, si cela avait été le cas, il aurait fallu envoyer une communication officielle au Conseil juridique au Bureau des affaires juridiques au Siège, à New York.

109. Troisièmement, le défendeur avançait que, malgré la recommandation de M. Marshall de lever l'immunité, rien ne prouvait que celui-ci avait orchestré la

conduite de la police ni lui avait donné pour instruction de procéder à l'interrogatoire et à la détention.

110. Enfin, le défendeur s'est interrogé sur la question de savoir si M. Kamunyi jouissait d'une immunité d'arrestation en ce qui concerne les questions sur lesquelles la police enquêtait. Selon l'article 20 (sic) du Manuel de sécurité des Nations Unies,

Cas n°

Cas n°



Cas n° : UNDT/NBI/2009/03

Jugement n°

danger la vie des agents et avoir des répercussions sur la responsabilité des organismes concernés.

6.27 Aux termes de la politique de l'ONU en matière de possession et de port d'armes à feu, aucun fonctionnaire des Nations Unies (y compris les responsables de la sécurité) n'est autorisé à porter une arme à feu, sauf s'il dispose d'une autorisation délivrée par la Division des services de sûreté et de sécurité du Siège du DSS et d'une autorisation du Secrétaire général.

6.28 L'utilisation d'armes à feu à titre privé par les fonctionnaires des Nations Unies est régie par les lois du pays hôte. Elle est interdite dans les aéronefs, les véhicules, les bureaux des Nations Unies ou aux heures de service. Dans les pays qui autorisent le port d'armes, et où il est normal que les citoyens se rendent armés à leur lieu de travail et en reviennent, le Responsable désigné peut autoriser les organismes à construire des caisses bien gardées et sécurisées où les armes pourront être déposées durant les heures de service ».

128. Malgré ces dispositions du Manuel de sécurité des Nations Unies, au moment considéré il n'existait pas de principe applicable à l'entreposage d'armes à feu personnelles à l'Armurerie de l'ONUN même si, comme le signale le rapport du BSCI du 8 avril 2008, un registre des armes à feu était tenu à l'intention des officiers de sécurité qui, individuellement, portaient des armes personnelles.

129. L'ancienne règle 110.3 b) i) indique que les avertissements ne sont pas réputés mesures disciplinaires. Toutefois, les avertissements restent inscrits au dossier officiel du fonctionnaire concerné accompagnés de toute observation qu'il aurait pu faire à ce sujet.

#### **Faits additionnels concernant la question 4**

130. Le BSCI ne publia son rapport d'enquête concernant M. Kamunyi que le 12 novembre 2007. Il y indiquait que, malgré l'avis d'un expert linguistique qui avait conclu que M. Kamunyi était l'auteur du courriel de menace, les enquêteurs étaient d'avis que les preuves n'étaient pas suffisantes pour qu'une opinion concluante puisse être formée à son encontre. De plus, même s'il était possible qu'il ait été impliqué dans le vol de l'arme à feu à l'armurerie, comme le personnel de sécurité de celle-ci suivait rarement les procédures et que les registres n'étaient pas correctement

tenus, il était quasiment impossible de relier M. Kamunyi ou un autre membre quelconque du personnel au retrait d'une arme particulière.

131. Néanmoins, la Division des investigations du BSCI examina aussi deux questions concernant M. Kamunyi qui n'avait pas été incluses dans la plainte initiale à son encontre. Premièrement, après des recherches parmi les courriels de l'intéressé, elle s'aperçut que celui-ci avait déposé son arme personnelle dans sa voiture. Le faire étant contraire à la Loi kényane relative aux armes à feu et à la règle 1.2 b) du Règlement du personnel, pareil comportement n'était pas conforme aux plus hautes normes d'intégrité. Deuxièmement, elle estima que le requérant avait commis un acte d'insubordination en refusant de remettre son arme personnelle à M. Marshall lorsque celui-ci le lui avait demandé le 26 mai 2006.

132. Ces recommandations furent soumises en vue de mesures au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines le 12 décembre 2007. Des accusations furent portées dans les deux mois mais c'est seulement le 16 juillet 2008 que M. Kamunyi fut informé que son cas ne ferait pas l'objet de mesures disciplinaires mais qu'il recevrait un avertissement pour avoir refusé de remettre son arme – pour refus d'obtempérer à une « instruction dûment autorisée de son supérieur ».

133. Les circonstances de l'entretien du 26 mai 2006 sont les suivantes. Lorsque M. Marshall fit venir M. Kamunyi le 26 mai 2006, il avait deux questions sérieuses à examiner : le vol de l'arme à feu à l'armurerie de l'ONUN et la menace de mort. Les allégations à ce sujet étaient graves et leurs conséquences sont sérieuses. Pour ces raisons, elles exigeaient une enquête extrêmement solide et rigoureuse afin de protéger la sûreté et la sécurité du personnel de l'ONU et de garantir une application régulière de la loi à la personne visée par les allégations.

134. M. Kamunyi ne fut informé des raisons pour lesquelles il était interrogé ni avant ni pendant la réunion. Il ne fut pas non plus interrogé au sujet des deux questions sérieuses qui préoccupaient M. Marshall.

135. Avant l'arrivée de M. Kamunyi, il fut dit à M. Marshall que celui-ci portait une arme à feu personnelle. L'enregistrement et le compte rendu de la réunion indiquent que toutes les questions de M. Marshall portèrent sur ce sujet. M. Marshall demanda immédiatement au requérant de mettre le cran de sûreté et de lui remettre son arme. M. Kamunyi voulu en connaître la raison et expliqua qu'il laissait normalement son arme à l'armurerie. M. Marshall lui demanda d'obéir. M. Kamunyi répondit que cette arme n'appartenait pas à l'ONU puis entreprit d'expliquer que, selon la Loi kényane relative aux armes à feu, il ne pouvait la remettre qu'à un

qu'il était accusé d'insubordination et lui demandait de faire connaître ses observations à ce sujet.

140. M. Kamunyi répondit à cette lettre. Le

### **Thèses du défendeur**

144. Le défendeur affirme que le requérant a contrevenu aux règles de sécurité en introduisant son arme à feu personnelle dans le périmètre de l'ONUN et en la portant sur lui car elle ne faisait pas partie de l'équipement remis par l'ONU. Dans l'exercice de ses fonctions, M. Marshall avait le droit de demander la remise d'une arme qui avait été introduite dans la zone où il avait compétence sans autorisation préalable. Le refus d'obéir à un ordre concernant la sécurité donné par M. Marshall constituait un acte d'insubordination.

145. M. Marshall était chargé globalement de maintenir la sécurité dans le périmètre de l'ONUN et, selon l'article 8 de l'Accord de siège entre l'ONU et le gouvernement kényan, le PNUE a le pouvoir de faire appliquer les règles au Siège afin de créer les conditions nécessaires à tous égards au plein accomplissement de ses fonctions. Selon l'article 8 de l'Accord de siège, aucune loi kényane incompatible avec un règlement du PNUE autorisé par cet article n'est, pour autant que cette incompatibilité existe, applicable au Siège.

146. En raison de ce qui précède et de la règle 10.4 du Règlement du personnel, le défendeur fait valoir que la conduite du requérant revenait à de l'insubordination et que le Bureau de la gestion des ressources humaines était habilité à lui infliger un avertissement, ce qui constituait une mesure administrative et non disciplinaire.

### **Conclusions concernant la question 4**

147. Les conclusions ci-après sont formulées compte tenu de la gravité reconnue des questions auxquelles l'ONUN faisait face à l'époque.

148. La première question est de savoir si le défendeur avait des raisons fondées et correctes d'estimer que M. Kamunyi s'était rendu coupable d'insubordination.

149. L'opinion de M. Marshall selon laquelle M. Kamunyi était belliqueux et agressif n'est confirmée ni par l'enregistrement sur bande magnétique que le Tribunal écouta pendant l'audience ni par ce qui constitue selon moi la transcription intégrale

non corrigée de cet enregistrement. Tout au plus, pendant un temps très bref au cours de cet entretien, les deux hommes levèrent la voix pour exprimer fermement leurs positions respectives.

150. Le refus de M. Kamunyi n'était pas inconditionnel. Il voulait savoir pourquoi il lui était demandé de remettre son arme et en quel pouvoir. Cette deuxième question était importante. M. Kamunyi était ancien inspecteur de la police kényane, expert en armes à feu et tireur de compétition. Il respectait aussi strictement les dispositions législatives relatives au port d'armes à feu. Il voulait être sûr que cet ordre était légitime. La transcription montre clairement que M. Marshall ne dit rien pour atténuer ses craintes. M. Marshall mit M. Kamunyi dans une position dans laquelle le requérant pouvait seulement refuser de se conformer à son instruction ou, selon le point de vue de M. Kamunyi, contrevenir à la loi concernant les armes à feu.

151. M. Kamunyi était un détenteur d'arme avisé, conscient de ses responsabilités, connaissant bien les devoirs et obligations liés à son autorisation d'avoir une arme personnelle. M. Marshall le savait. M. Kamunyi était conscient des dangers qu'il y a à désarmer une arme à feu dans un local fermé. Il le dit mais ne reçut pas d'autre réponse que l'ordre sans équivoque d'obéir.

152. Dans la déposition qu'il fit directement après l'entretien à la demande de M. Marshall, M. Kamunyi expliqua entièrement les raisons de son refus qui étaient les suivantes : il connaissait la législation kényane applicable aux armes à feu, il savait que décharger une arme à feu en présence d'autres personnes n'était pas sûr, il était convaincu de l'absence de restriction au port d'armes par les membres du personnel de l'ONU à l'intérieur du périmètre de l'ONUN.

153. Que ces convictions aient été ou non fondées, je suis persuadé que M. Kamunyi croyait sincèrement qu'elles étaient correctes. M. Marshall avait publié une instruction permanente le 19 octobre 2005 au sujet du port d'armes à feu dans le périmètre de l'ONUN et cette instruction indiquait que ces armes étaient autorisées dans le périmètre uniquement conformément à l'instruction permanente et que seuls les officiers de sécurité de l'ONU étaient autorisés et avaient la permission de porter

des armes à feu. L'instruction ne faisait pas de distinction entre les armes personnelles et les armes de service. M. Kamunyi avait été autorisé par l'armurier à entreposer son arme à feu à l'armurerie de l'ONUN.

154. M. Marshall ne fit rien pour rassurer M. Kamunyi quant à la légitimité de sa demande à l'époque. Le droit applicable, comme cela apparut ultérieurement, est un mélange complexe de droit kényan et de droit de l'ONU. Le défendeur n'a pas pu mettre en évidence la moindre disposition qui aurait autorisé M. Marshall à exiger que l'arme lui soit remise personnellement, si ce n'est dans les textes concernant le maintien général de la sécurité à l'ONUN.

155. L'allégation du défendeur selon laquelle le requérant présentait une menace pour la sécurité appelant une action d'urgence ne tient pas puisque M. Kamunyi a été tout à fait prêt à passer une heure à donner une explication logique de ses actes dès qu'il en a eu l'occasion.

156. M. Elmi déclara au Tribunal ne pas avoir reçu de M. Marshall le moindre mémorandum indiquant que M. Kamunyi constituait une menace pour la sécurité ou pour les gens de l'ONUN. Il avait seulement été informé oralement de troubles.

157. Il est regrettable qu'en toile de fond des mesures prises par M. Marshall à cette date et ultérieurement, on trouve une acceptation sans discernement d'une théorie de la police kényane selon laquelle l'arme à feu manquante avait disparu de l'armurerie le 16 mai 2006 et, donc, qu'elle avait probablement été jetée par M. Kamunyi à cette date. Avant la conversation du 26 mai, M. Marshall avait été informé par son adjoint, M. Bruce, qu'il n'y avait eu aucune arme manquante au moins jusqu'au 22 mai. Ceci étant, il était impossible qu'une arme à feu ait été prise avant cette date. Le Tribunal lui ayant demandé les raisons pour lesquelles il avait cru qu'une arme avait été volée avant le 16 mai, M. Marshall répondit que la menace de mort du 19 mai disait qu'une arme manquait.

158. Le courriel était en fait libellé comme suit : « Le complot inclut la sortie d'une arme, d'un gilet pare-balles et de munitions provenant du service de sécurité et leur



163. Je n'accepte pas que M. Kamunyi se soit vu refuser les garanties d'une procédure régulière au sujet de cette accusa

l'intéressé et qu'il était dans l'intérêt de M. Kamunyi que sa suspension se termine et qu'il reprenne son travail.

167. Néanmoins, il fut aussi décidé qu'il ne devait pas travailler à nouveau au Département de la sécurité et un autre poste serait trouvé pour lui. M. Mensah prit part à cette décision. Il facilita la mutation de M. Kamunyi à l'ONUN. Il dit que le Département de la sûreté et de la sécurité était très gêné qu'il revienne y travailler et donc, un autre poste fut trouvé pour lui aux Services des conférences. M. Kamunyi ne fut pas consulté à ce sujet mais fut informé de sa mutation après la décision.

168. Le poste aux Services des conférences était de la même classe que le poste précédemment occupé au service de sécurité par M. Kamunyi, qui admit avoir reçu les mêmes traitements et autres indemnités qu'auparavant mais se sentit lésé parce qu'il ne pouvait plus travailler dans son domaine de spécialité et était privé de la progression de carrière qu'il avait escompté. Il a continué à travailler à ce poste depuis.

#### **Thèses du demandeur**

169. Le requérant affirme que sa mutation du Service de sécurité aux Services de conférence de l'ONUN est viciée par l'irrégularité de la procédure. Il fait valoir que le transfert a été motivé par des éléments dont il n'était pas informé. Il n'avait pas entendu parler de ces éléments avant la décision, ce qui aurait été une condition nécessaire au sens de l'instruction administrative ST/AI/371, et était contraire à la règle 110.4 du Règlement du personnel et à cette instruction.

170. Le requérant a fait valoir que la mutation lui a été nuisible parce qu'elle l'a lésé et a entaché son dossier de manière irréparable. Il avance que la mutation l'a aussi lésé parce qu'elle l'a privé de son emploi, d'occasions de promotion, de privilèges et des espoirs légitimes que pouvait nourrir un officier de sécurité de l'ONUN.

#### **Thèses du défendeur**

171. Le défendeur affirme que le témoignage du requérant montre qu'il avait accepté d'être muté aux Services des conférences.

172. Le défendeur fit valoir aussi que, en application de l'alinéa 2 c) de la règle 1 [*sic*] du règlement du personnel, le Secrétaire général a un pouvoir discrétionnaire d'affecter et de muter le personnel selon ce qu'il estime être l'intérêt de l'Organisation. En conséquence, le défendeur, en qualité de membre du personnel de l'ONU est tenu de se conformer à sa mutation ou son affectation dans un service différent<sup>12</sup>. Pendant leur emploi à l'ONU, les membres du personnel n'ont droit à un poste particulier de l'Organisation.

### **Conclusion concernant la question 5**

173. Les éléments de preuve présentés à l'audience prouvent que M. Kamunyi n'a pas été consulté au sujet de sa mutation. Il fut informé de la décision à laquelle il se conforma et contre laquelle il protesta ultérieurement. Il aurait certes été plus juste de le consulter et de lui donner les raisons de la décision avant qu'elle devienne finale mais la mutation représentait un juste exercice de son pouvoir discrétionnaire par le Secrétaire général. Vu le déroulement de ce qui s'était passé entre M. Kamunyi et son ancien chef, il n'était pas réaliste de compter que le requérant aurait pu reprendre son précédent emploi comme si rien ne s'était passé. Une telle prudence évitait des conflits presque inévitables. Il en est résulté un complet changement dans la carrière de M. Kamunyi mais ce changement n'était pas dû à une décision administrative illégale.

### **Résumé des conclusions**

174. Le requérant a été suspendu de manière illégale de son poste d'officier de sécurité entre mai 2006 et janvier 2008 et l'accès des installations de l'ONUN lui fut interdit illégalement du 26 mai 2006 à mars 2007. J'admets la thèse du requérant selon laquelle cette mesure représentait une sanction disciplinaire indéfinie et voilée.

---

<sup>12</sup> *Hepworth* UNDT/2009/003

175. Mettre le requérant en congé spécial avec plein traitement pendant une période inusitée du 29 mai au 14 juillet 2006 était contraire au droit.

176. Les procédures définies dans les règles pertinentes et les instructions administratives de l'ONU sur ce qu'il convenait de faire lo

### **Thèses du requérant**

183. Le requérant affirme que le dommage moral qu'il a subi en raison des tensions qu'il a subies en raison des infractions justifie une indemnisation. Ce dommage a été causé par les allégations concernant un complot contre M<sup>me</sup> Anna

- e) Qu'il soit décidé de l'octroi de dommages-intérêts en raison de l'angoisse et des souffrances morales qui lui ont été infligées ainsi que des occasions de promotion qu'il a perdues;
- f) Qu'un montant de 45 575 \$ lui soit accordé pour frais de justice.

187. En application de l'article 10 de son Statut, le Tribunal peut annuler une décision administrative contestée et ordonner une mesure particulière. Dans les cas de nomination, de promotion ou de départ, il doit définir le montant de l'indemnité que le requérant peut payer au lieu de l'annulation ou de la mesure particulière. L'alinéa 5 b) de l'article 10 prévoit une indemnisation qui, dans des cas exceptionnels, peut dépasser l'équivalent de deux ans de salaire de base net.

188. Le Tribunal ne peut ordonner le paiement de frais de justice que si une partie a détourné la procédure.

### **Conclusion concernant les réparations**

189. Les trois décisions administratives contraires au droit prises par le défendeur à l'encontre du requérant ont concerné la suspension, le placement en congé spécial avec plein traitement pendant un an et huit mois et l'avertissement pour insubordination. Chacune d'elle a été annulée. Toute mention de ces décisions doit être retirée du dossier officiel du requérant. Ces décisions ne concernant pas une nomination, une promotion ou un départ, aucune indemnisation remplaçant leur annulation n'a à être définie.

190. L'annulation ne constitue pas une réparation appropriée lorsque ce qui n'a pas été conforme au droit consiste en erreurs procédurales du type de celles qui ont concerné la demande de levée de l'immunité. Néanmoins, le requérant a droit à une indemnisation au sens de l'alinéa 5 b) de l'article 10 en raison des effets négatifs tant des violations du droit que du non respect des procédures.

191. Le requérant a reçu son traitement pendant la durée de l'enquête et n'a pas subi de perte de salaire mais les violations ont eu pour lui des conséquences négatives

dépassant les simples pertes financières. Ces conséquences incluent la perte de confiance en lui, l'isolement de la vie professionnelle pendant plus d'un an et des dommages pour sa réputation. La suspension et l'interdiction de venir sur son lieu de travail, contraires au droit, lui ont occasionné de la gêne et des frustrations.

192. À cela s'ajoutent les effets de l'arrestation du requérant par la police kényane. L'affirmation du défendeur selon laquelle c'est en définitive à la police qu'incombe la responsabilité de son arrestation est acceptée mais ne dégage pas le défendeur de sa responsabilité à raison des dommages, tant psychologiques que physiques, qu'il a causés au requérant parce qu'il n'a pas suivi les procédures applicables à la demande de levée.

193. Si la demande de levée avait été traitée correctement par l'ONU, il est tout à fait possible que l'arrestation n'aurait pas eu lieu ou aurait été soumise à des conditions qui en auraient atténué les effets. Le requérant a subi des effets physiques dus à sa détention. Il restera inscrit de manière permanente qu'il a été arrêté, même sans avoir été accusé du moindre crime. Il devra expliquer pourquoi il a été arrêté chaque fois qu'il posera sa candidature à une promotion ou à un poste. En sa qualité d'ancien policier expérimenté qui a poursuivi sa carrière dans le domaine de la sécurité, il s'agit d'une conséquence sérieuse et durable. Pour cette raison, j'estime que le cas d'espèce est exceptionnel et justifie le paiement d'un montant supérieur à deux ans du salaire de base net.

194. En ce qui concerne les frais, il est admis que la présente affaire a connu malheureusement un cours long et difficile, incluant des interruptions dues à des changements dans le système de justice interne de l'ONU. Il a fallu beaucoup de temps pour que le Tribunal en soit saisi mais rien ne prouve que ce retard soit dû à l'une ou l'autre partie ni qu'il y a eu détournement de la procédure devant lui. Aucune circonstance ne justifie l'octroi de frais de justice.

195. Il est manifeste que les mesures prises par plusieurs représentants de l'ONU ont été contraires au droit, irréfléchies ou été entachées de négligence. Il appartient au

Secrétaire général de prendre toute mesure, disciplinaire ou autre, à la lumière du présent jugement, pour assurer la primauté du droit à l'ONU.

**Le Tribunal ordonne :**

196. Les décisions, contraires au droit, de suspendre le requérant, de le mettre en congé spécial avec plein traitement pendant un an et huit mois et de lui infliger un avertissement pour insubordination, sont annulées. Toute mention de ces décisions doit être supprimée dans le dossier personnel du requérant à l'ONU.

197. Le défendeur doit payer au requérant une indemnisation égale à deux ans et six mois de son salaire de base net à la date du jugement, en application des dispositions de l'alinéa 5 b) de l'article 10.

198. Le requérant a droit à ce qu'un intérêt lui soit payé en vertu du présent jugement lui accordant une indemnisation à compter de la date à laquelle celui-ci est exécutable, soit 45 jours après cette date. Les intérêts sont dus à compter de cette date