



Devant : Juge Nkemdilim Izuako

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

SANWIDI

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**JUGEMENT RELATIF
À UN RECOURS CONTRE UNE
DÉCISION DE RENVOI SANS PRÉAVIS**

Conseil pour le requérant :
Edwin Nhliziyo

Conseil pour le défendeur :
Stephen Margetts, Section du droit administratif, Bureau de la gestion
des ressources humaines

1. Antécédents professionnels du requérant

1.1 Le requérant est entré au service de l'Organisation en mars 1994 en qualité d'assistant aux achats à la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), puis en 1996, il a été nommé administrateur chargé des achats pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda. En mars 2003, il a été muté à la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et, en 2005, il a été promu au poste de chef de groupe du Service d'approvisionnement. À partir d'octobre 2006 jusqu'à l'arrivée du nouveau responsable du personnel en mai 2007, il a exercé les fonctions de fonctionnaire chargé de la Section des achats à la classe P-4.

2. Résumé des faits pertinents

2.1 Du 1^{er} juillet 2002 au 30 juin 2007, la MONUC a passé 31 commandes et 3 marchés pour une valeur totale de 3 408 000 dollars des États-Unis avec une entreprise congolaise locale, Maison Mukoie Fils (MMF) pour des services d'affrètement. Vers le 22 juillet 2005, le requérant a pris contact avec le propriétaire de MMF et lui a demandé une avance en espèces de 7 000 dollars pour l'achat d'une voiture d'occasion. Ladite avance a été remboursée en totalité par virement bancaire le 10 août 2005 selon les instructions que le requérant avait données à son institution bancaire une semaine auparavant.

2.2 En février 2007, l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a ouvert une enquête sur les activités d'achat de la MONUC sur la base de recommandations formulées par d'autres organismes d'enquête et des fonctionnaires, ainsi que sur l'analyse d'affaires classées antérieurement pour lesquelles une nouvelle enquête était justifiée. Au cours du même mois, l'Équipe spéciale a saisi l'ordinateur de travail du requérant, dans lequel elle a trouvé un document intitulé « Dc26.doc » qui contenait des instructions pour effectuer un virement bancaire de 7 000 dollars des États-Unis à partir du compte bancaire du requérant sur celui du propriétaire de MMF. Le document avait été créé le 3 août 2005.

2.3 Le 21 février 2007, l'Équipe spéciale a interrogé le requérant au sujet de la structure du Département des achats et des allégations d'irrégularités au sein de celui-ci. Il a été interrogé une deuxième fois les 26 et 27 février 2007 au sujet de la procédure de passation des marchés à la MONUC et de l'achat de matériel pour la campagne de sensibilisation au VIH.

2.4 Le 1^{er} mars 2007, une personne dont l'identité n'a pas été révélée, mais identifiée comme étant le témoin confidentiel 3 (« TC-3 ») aurait été interrogée par l'Équipe spéciale au sujet d'allégations de corruption au sein du Département des achats de la MONUC. TC-3 a raconté aux enquêteurs l'incident survenu en juin ou juillet 2005 lorsque le requérant lui a demandé le numéro de téléphone du propriétaire de MMF. TC-3 a dit avoir entendu sitôt après le requérant parler au téléphone en français et demander un montant « soit de 5 000 dollars ou de 7 000 dollars des États-Unis ». Selon le rapport de l'Équipe spéciale, TC-3 a affirmé que le requérant, s'étant rendu compte qu'il/elle avait entendu la conversation téléphonique, l'a abordé peu de temps après et lui a confié qu'il avait demandé au propriétaire de MMF de « lui prêter un montant d'argent pour payer une voiture qu'il avait l'intention d'acheter », tout en assurant TC-3 qu'il rembourserait le prêt. TC-3 a déclaré qu'il/elle n'avait pas entendu parler d'un prêt durant la conversation téléphonique, uniquement d'une demande d'argent comptant.

2.5 Le 10 avril 2007, une demande de déclaration de situation financière volontaire a été adressée au requérant, à laquelle il a répondu en transmettant les documents demandés le 23 avril 2007.

2.6 Le 3 mai 2007, l'Équipe spéciale a interrogé le propriétaire de MMF. Ce dernier a rappelé que le requérant lui avait téléphoné plus d'un an auparavant et lui avait demandé 7 000 dollars des États-Unis en argent comptant pour l'achat d'une voiture, une somme que le requérant avait immédiatement remboursée en totalité par virement bancaire.

2.7 Le 15 mai 2007, le requérant a de nouveau été interrogé par l'Équipe spéciale. Lorsqu'il a été question du montant de 7 000 dollars qui lui avait été prêté par le

propriétaire de MMF, le requérant a déclaré qu'il « ne considérait pas qu'il s'agissait d'un pot-de-vin ou d'une manœuvre frauduleuse » et qu'il « n'y voyait même pas un conflit d'intérêts », puisqu'il avait remis l'argent et n'avait rien à voir avec les marchés passés avec MMF.

2.8 Dans un courriel daté du 19 juin 2007, l'Équipe spéciale a informé le requérant que, selon les conclusions proposées du rapport intérimaire, il avait reçu illicitement un somme d'argent d'un fournisseur de la MONUC. Les conclusions de l'Équipe spéciale étaient les suivantes :

« ... en sollicitant et en acceptant des paiements de la part d'un fournisseur de l'ONU menant des activités commerciales avec l'Organisation, violant sciemment et délibérément les articles suivants du Statut du personnel :

– Alinéa b) de l'article 1.2 : en ne faisant pas preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité.

– Alinéa e) de l'article 2 : en ne réglant pas sa conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation.

– Alinéa f) de l'article 1.2 : en se livrant à des activités inappropriées avec un fournisseur de l'ONU, incompatibles avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que son statut exige en tant que fonctionnaire des achats de l'Organisation.

– Alinéa g) de l'article 1.2 : étant entendu que le fonctionnaire ne doit pas utiliser sa situation officielle dans son intérêt personnel, financier ou autre.

– Alinéa l) de l'article 1.2 : en acceptant des faveurs d'un fournisseur menant des activités commerciales avec l'Organisation. [Le requérant] a en outre sciemment et délibérément violé les principes généraux énoncés à l'article 5.12 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, disposant que les mécanismes de passation des marchés doivent être exécutés en toute équité, intégrité et transparence dans un environnement concurrentiel effectif afin de protéger les meilleurs intérêts financiers de l'Organisation.

De plus, [le requérant] a sciemment et délibérément violé les sections ci-après du Manuel des achats de l'Organisation des Nations Unies.

– Paragraphe 1, section 4.2 : il est essentiel que les fonctionnaires exerçant des fonctions officielles en matière de passation de marchés ne soient pas placés dans une situation où leurs actes peuvent constituer un traitement favorable vis-à-vis d'un particulier ou d'une entité ou être raisonnablement interprétés comme tels, en acceptant des cadeaux et des invitations ou d'autres avantages similaires.

– Paragraphe 2, section 4.2 : il est entendu qu'un administrateur chargé des achats ne peut en aucun cas accepter de dons provenant de source extérieure, quelle qu'en soit la valeur, que cette source cherche ou non à nouer des relations commerciales avec l'ONU.

Tous les fonctionnaires de l'Organisation intervenant dans le processus de passation de marchés doivent refuser les avantages ou les cadeaux. Du fait des actes du [requérant], l'intégrité des activités de passation de marchés pendant le processus d'appel d'offres avec ce fournisseur de la MONUC a été sérieusement compromise ».

2.9 Dans une lettre datée du 28 juin 2007, le requérant a communiqué sa réponse aux conclusions préliminaires. Il a réitéré que « les contrats avec MMF avaient été conclus bien avant son arrivée à la Mission, ajoutant qu'à l'époque les contrats étaient attribués et gérés par un autre service de la Section des achats, et qu'il n'était pas responsable du marché attribué au fournisseur. »

3. *Accusations et observations du requérant concernant les accusations dont il fait l'objet*

3.1 Le 6 juillet 2007, le BSCI a transmis au Secrétaire général adjoint au Département des opérations de maintien de la paix le rapport intérimaire de l'Équipe spéciale. Le 13 juillet 2007, l'affaire a été renvoyée au Bureau de la gestion des ressources humaines. Dans un mémorandum daté du 24 juillet 2007, le Bureau a à nouveau décrit au requérant les allégations de faute dont il faisait l'objet.

3.2 Le requérant a été suspendu avec plein traitement le 13 août 2007. Les 29 et 30 août 2007, il a communiqué par voie de mémorandums adressés au Bureau de la gestion des ressources humaines ses observations au sujet des accusations portées contre lui. Le 15 novembre 2007, l'Équipe spéciale a présenté ses observations et recommandations sur les observations du requérant.

4. Décision administrative et examen du Comité paritaire de discipline

4.1 Dans une lettre datée du 11 janvier 2008, le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le requérant qu'il était renvoyé sans préavis pour faute grave, à savoir le non-respect des obligations de tout fonctionnaire de l'ONU, ayant sollicité et accepté une somme d'argent d'un fournisseur qui traitait ou cherchait à traiter avec la MONUC.

4.2 Le 11 février 2008, le requérant a introduit une demande de révision auprès du Comité paritaire de discipline en vertu de l'alinéa c) de la disposition 110.4 du Règlement du personnel. Le 17 mars 2008, l'Administration a présenté ses observations à ce sujet et le requérant y a répondu en soumettant des observations supplémentaires le 3 avril 2008.

4.3 Un comité paritaire de discipline a été constitué le 15 décembre 2008. Le Comité a tenu une audience le 26 janvier 2009, à laquelle ont participé le requérant (par téléphone), son conseil et le représentant du Secrétaire général.

4.4 Le Comité a présenté son rapport le 7 avril 2009. Ses conclusions et recommandations se lisent comme suit :

« Conclusions et recommandations

27. Compte tenu de ce qui précède, le Comité décide à l'unanimité que les faits en l'espèce sont insuffisants pour établir par une prépondérance de preuve que le requérant avait commis une faute grave ou s'était livré à un acte de corruption ou à une activité illégale qui justifiait un renvoi sans préavis.

28. Il est néanmoins établi que le fonctionnaire a été à l'origine d'une transaction monétaire de 7 000 dollars des États-Unis avec [...], le propriétaire de MMF, et le Comité conclut à l'unanimité que cet échange monétaire constituait un conflit d'intérêts de nature à remettre en question toutes les opérations de passation de marchés entre l'ONU et ce fournisseur de la MONUC.

29. Compte tenu des constatations qui précèdent et des fonctions du requérant en qualité de chef de groupe et de fonctionnaire chargé de la section des achats, le Comité recommande à l'unanimité :

- a. Que la décision de renvoyer le fonctionnaire sans préavis soit annulée;
- b. Que le fonctionnaire soit licencié avec effet à compter de la date d'expiration de son dernier contrat avec l'ONU ou de la date de son renvoi sans préavis, soit le 11 janvier 2008, avec plein traitement et toutes les indemnités, y compris la restitution de ses droits à pension jusqu'à cette date ».

4.5 Dans une opinion individuelle, un membre du Comité paritaire de discipline, tout en souscrivant aux considérations des autres membres, est arrivé à la conclusion que le requérant avait été privé d'une possibilité équitable de défendre sa cause, son emploi et sa réputation conformément à la disposition 110.4 du Règlement du personnel régissant les procédures disciplinaires. Il a conclu que les droits du requérant à une procédure régulière avaient été violés et a recommandé qu'une somme de 1 000 dollars lui soit versée à titre d'indemnité.

4.6 Le 3 juin 2009, le Secrétaire général adjoint a informé le requérant de ce qui suit :

« Le Secrétaire général a examiné votre affaire à la lumière des conclusions et des recommandations du Comité paritaire de discipline, ainsi que l'ensemble du dossier et des circonstances. Le Secrétaire général ne souscrit pas à la conclusion du Comité paritaire de discipline selon laquelle les faits en l'espèce n'étaient pas suffisants pour établir que vous aviez commis une faute grave ou que vous vous étiez livré à un acte de corruption ou une activité illégale qui justifiait un renvoi sans préavis. Le Secrétaire général ne souscrit pas non plus aux conclusions du Comité paritaire de discipline découlant de sa caractérisation de la transaction dans cette affaire comme étant une "transaction monétaire".

Le Secrétaire général relève que vous avez été accusé "d'avoir sollicité, reçu et accepté une somme d'argent de Maison Mukoie Fils (MMF), un fournisseur qui traitait ou cherchait à traiter avec la MONUC". Dans votre lettre datée du "28 juin 2007" adressée au Président de l'Équipe spéciale chargée des enquêtes relatives aux achats, vous déclarez que vous avez emprunté 7 000 dollars des États-Unis contre remboursement par virement bancaire et que ledit remboursement a été effectué au début du mois d'août 2005. Il ressort des éléments du

dossier que vous avez reçu et accepté l'argent en question de MMF, un fournisseur qui traitait avec la MONUC. Le motif pour lequel vous avez sollicité l'argent n'est pas pertinent. Il ressort également des éléments qu'au moment de la transaction en question, vous étiez fonctionnaire chargé des achats à la MONUC.

Le Secrétaire général est d'avis que vos actes dans cette affaire ont nui à la réputation de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général considère que le raisonnement et les conclusions du Comité paritaire de discipline ne fournissent aucun motif justifiant l'annulation de la décision de vous renvoyer sans préavis.

En ce qui concerne l'opinion individuelle dans laquelle il est déclaré que vous aviez été privé d'une possibilité équitable de vous défendre, aucun élément du dossier ne soutient cette constatation. Il ressort des éléments du dossier que vous avez eu la possibilité de prendre connaissance des enregistrements des conversations entre les représentants du BSCI et vous-même, en date du 15 mai 2007 et que, dans une lettre datée du "28 juin 2007" adressée à l'Équipe spéciale, vous avez fourni les observations que celle-ci vous avait demandées dans sa lettre du "19 juillet 2007" (sic). Il ressort du dossier que, le 29 août 2007, votre conseil a fourni des observations en réponse à la lettre datée du 24 juillet 2007 du Bureau de la gestion des ressources humaines dans laquelle les accusations portées contre vous étaient énoncées. Dans son rapport, le Comité paritaire de discipline indique également qu'il a tenu une audience le 26 janvier 2008 au cours de laquelle vous avez été entendu par téléphone et étiez représenté par votre conseil. En conséquence, le Secrétaire général a décidé de ne pas accepter la conclusion formulée dans l'opinion individuelle selon laquelle vos droits à une procédure régulière avaient été violés, ni la recommandation de vous verser une indemnité de 1 000 dollars et de vous rembourser les frais encourus pour porter cette affaire devant le Tribunal.

Le Secrétaire général ne souscrit pas non plus aux conclusions du Comité paritaire de discipline et a donc décidé de ne pas accepter la recommandation du Comité tendant à l'annulation de la décision de vous renvoyer sans préavis. Le Secrétaire général a également décidé de n'accepter aucune autre recommandation formulée par le Comité paritaire de discipline. Le Secrétaire général ne prendra aucune autre mesure en l'espèce. »

4.7 Le requérant a également été informé que, conformément à l'alinéa d) de la disposition 110.4 du Règlement du personnel, il pouvait interjeter appel de la décision directement auprès du Tribunal administratif ou, à la suite de la réforme du système

de justice interne des Nations Unies, auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies nouvellement créé.

4.8 Le 18 août 2009, le requérant a introduit la requête datée du 17 août 2009 auprès du Tribunal administratif du contentieux des Nations Unies de Nairobi. La réponse du défendeur a été déposée le 18 septembre 2009. Le 23 septembre 2009, le requérant a déposé ses observations relatives à la réponse du défendeur. Le Tribunal a tenu une audience le 14 janvier 2010 et les parties ont déposé leurs déclarations finales le 19 janvier 2010.

5. *Arguments et conclusions du requérant*

5.1 Les principaux arguments du requérant sont les suivants :

- i) Que la décision du Secrétaire général de rejeter l'avis du Comité paritaire de discipline d'annuler sa décision initiale de renvoyer le requérant sans préavis témoigne d'un certain nombre d'hypothèses et de conclusions qui ne reposent ni sur la logique, ni sur les éléments de preuve ni sur un raisonnement clair et qui semblent arbitraires et injustifiées;
- ii) Qu'au moment de prendre la décision contestée, le Secrétaire général savait ou aurait dû savoir qu'il s'agissait d'un échange monétaire et non d'un prêt tel que décrit à l'origine;
- iii) Que le requérant n'a jamais eu la chance de se défendre correctement contre l'accusation de conflit d'intérêts dont il a appris l'existence pour la première fois dans le rapport du Comité paritaire de discipline;
- iv) Que la décision de renvoyer le requérant sans préavis reposait sur des faits qui n'avaient pas été établis, que les faits établis par le Comité paritaire de discipline n'étaient pas légalement considérés comme une faute ou une faute grave et que la peine imposée était disproportionnée;

v) Que l'enquête à la MONUC ne visait que cinq personnes à l'exclusion de toutes les autres et que l'enquête et la poursuite de ces affaires reposaient sur un motif illégitime ou un abus de droit;

vi) Que la simple apparence de conflit d'intérêts n'équivaut pas à une faute.

5.2 Compte tenu de ce qui précède, le requérant demande au Tribunal :

« ... Conclusions

7. S'agissant de la compétence et de la procédure...

a) De conclure et de statuer qu'il est compétent pour entendre et juger la présente requête en vertu de l'article 2 de son Statut;

b) De considérer la présente requête comme recevable en vertu de l'article 7 de son Statut;

c) De décider de tenir une procédure orale sur la présente requête conformément à l'article 8 de son Statut et au chapitre IV de son Règlement.

8. Sur le fond, le requérant demande respectueusement au Tribunal :

a) D'annuler la décision du Secrétaire général concluant qu'une faute grave a été commise et imposant une peine disciplinaire de renvoi sans préavis;

b) De conclure et statuer que la recommandation des membres du Comité paritaire de discipline de licencié [le requérant] n'était étayée par aucune preuve de faute;

c) De conclure et statuer que l'opinion individuelle de [...] concernant les entorses à la procédure régulière était valable et pertinente;

d) De statuer et ordonner que le requérant soit réintégré et que son traitement lui soit versé avec effet rétroactif à compter de la date de son renvoi sans préavis;

e) De statuer que la décision du Secrétaire général et les mesures qu'il a prises au cours de l'affaire étaient motivées à tort par des préjugés et d'autres facteurs externes;

f) D'ordonner, au vu du caractère évident du mépris dont ils ont fait preuve à l'égard des décisions antérieures du Tribunal, que tous les fonctionnaires qui savaient ou devaient raisonnablement savoir que leur décision en l'espèce était erronée ou y avaient contribué soient tenus responsables;

g) D'accorder au requérant cinq années de traitement de base net au titre d'une indemnisation pour les dommages actuels, consécutifs et moraux qu'il a subis à la suite des actions du défendeur ou de l'absence de celles-ci, compte tenu des circonstances spéciales de l'affaire;

h) D'accorder au requérant au titre des dépens, la somme de 5 500 dollars correspondant aux honoraires du conseil et la somme de 1 000 dollars pour les dépenses et les débours. »

6. *Arguments du défendeur*

6.1 Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

i) Que l'enquête sur les allégations contre le requérant n'était pas indûment motivée et que les droits du requérant à une procédure régulière avaient été respectés;

ii) Que le rôle joué par le requérant avait eu pour résultat d'entacher de corruption les opérations de passation de marchés avec MMF;

- iii) Qu'il ressort du dossier que les faits justifiant les accusations avaient été dûment établis et que les conclusions sont raisonnablement justifiables et étayées par des éléments de preuve;
- iv) Que tous les faits importants ont été dûment pris en compte et qu'aucun fait non pertinent n'a été indûment considéré;
- v) Que les faits établis constituent une faute grave au plan légal.

7. Considérants

7.1 La nature du contrôle du Tribunal sur les pouvoirs disciplinaires de l'Administration

7.1.1 Selon l'article premier du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le Tribunal est la première instance du système formel d'administration de la justice à double degré. Selon l'article 2 dudit Statut, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation. La contestation d'une décision administrative portant mesure disciplinaire est l'une des requêtes pouvant être portées contre le Secrétaire général. Conformément à l'article 3 du Statut, toute requête peut être introduite par tout ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Selon l'article 2, le Tribunal est compétent pour connaître des affaires qui lui sont renvoyées par la Commission paritaire de recours ou le Comité paritaire de discipline ou des requêtes introduites devant le Tribunal administratif des Nations Unies qui lui sont renvoyées.

7.1.2 Le défendeur a soutenu que le rôle du Tribunal dans des affaires disciplinaires se limite à ce qu'il a décrit comme une révision judiciaire. En d'autres termes, le défendeur est d'avis que le Tribunal ne peut que considérer « les preuves » que les enquêteurs et le Bureau de la gestion des ressources humaines ont fournies au Secrétaire général et examiner les mesures prises par ce dernier afin de décider si ces

mesures étaient raisonnablement justifiées et si la mesure disciplinaire imposée était appropriée ou disproportionnée.

7.1.3 Rien ne saurait être plus éloigné du véritable mandat du Tribunal. En tant que première instance du système formel d'administration de la justice des Nations Unies, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes visées dans son Statut. Ce faisant, le Tribunal, en tant qu'instance judiciaire, reçoit la preuve jugée pertinente et l'évalue afin de rendre une décision juste de l'affaire ou de la requête. Rien ni personne ne doit restreindre ou limiter le pouvoir du Tribunal dans ses fonctions judiciaires d'accorder la pleine égalité aux parties dans le cadre d'une procédure orale publique et équitable, d'être indépendant et impartial en décidant des droits et obligations des parties comme le prescrit le plus fondamental des instruments des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme.

7.1.4 En traitant toute requête dont il est saisi, le Tribunal, tout en admettant et examinant les éléments de preuve pertinents, exige que les parties dévoilent leurs véritables intentions. Les éléments de preuve passés sous silence sans motif valable dans le cadre d'une enquête judiciaire n'ont pas leur place dans les conclusions du Tribunal à l'égard de leur pertinence. Le Tribunal est habilité à examiner l'ensemble de l'affaire dont il est saisi. En d'autres termes, le Tribunal peut examiner non seulement la décision administrative du Secrétaire général imposant des mesures disciplinaires, mais aussi les éléments dont il dispose sur lesquels il fonde sa décision en plus des autres faits pertinents desdits éléments, notamment l'accusation, le rapport d'enquête, les mémoires et autres textes et documents sur lesquels reposent les conclusions des enquêteurs et du Bureau de la gestion des ressources humaines. Dans le jugement n° 941, *Kiwanuka* (1999), le Tribunal administratif a été d'avis que le Tribunal avait une obligation d'examiner à fond et de manière critique les faits et les éléments de preuve et de réexaminer la décision de l'Administration.

7.2 Nature de la transaction entre le requérant et le propriétaire de MMF

7.2.1 Les deux parties se sont entendues sur le fait que le requérant avait pris contact avec le propriétaire de MMF, un fournisseur de la MONUC, vers le mois de juillet 2007, pour demander la somme de 7 000 dollars en argent comptant.

7.2.2 Le requérant avait expliqué dans ses entretiens avec les enquêteurs, dans ses réponses aux conclusions des enquêteurs et dans les audiences devant le Comité paritaire de discipline et le Tribunal qu'il avait pris contact avec le fournisseur et qu'il lui avait fait part de ses difficultés à réunir la somme de 7 000 dollars en argent comptant pour l'achat d'une voiture. Le propriétaire de MMF avait assuré le requérant qu'il pouvait lui fournir la somme en question et que celui-ci le rembourserait par virement bancaire de sa banque en France. L'argent a été envoyé au requérant le 22 juillet 2005 et, le 3 août 2005, il a avisé sa banque de verser ledit montant sur le compte bancaire du propriétaire de MMF à Bruxelles. Le 10 août 2005, ladite somme de 7 000 dollars avait été entièrement transférée du compte bancaire du requérant en France au compte bancaire de MMF à Bruxelles.

7.2.3 Le requérant a ensuite expliqué qu'il avait été forcé de s'adresser au fournisseur pour la transaction monétaire, car, en raison de la situation d'après conflit qui régnait à ce moment-là en République démocratique du Congo, les banques ne permettaient à personne d'ouvrir des comptes personnels et le fait que son compte se trouvait en France rendait plus difficile l'accès aux 7 000 dollars dont il avait besoin pour effectuer rapidement le paiement comptant immédiat réclamé par le vendeur pour la voiture usagée.

7.2.4 D'autre part, le défendeur a toujours décrit cette transaction comme une démarche du requérant auprès d'un fournisseur de la MONUC afin de solliciter un paiement de 7 000 dollars. Autrement dit, le défendeur définit l'objet de la transaction entre le requérant et le propriétaire de MMF comme un pot-de-vin ou une somme illégalement obtenue par le requérant. Dans son rapport du 7 avril 2009, le Comité paritaire de discipline a été d'avis que les faits montraient que le montant de 7 000

dollars était effectivement une transaction d'échange monétaire et que rien ne prouvait que la transaction était un pot-de-vin voire un prêt.

7.2.5 Au paragraphe 24 du rapport, le Comité a notamment conclu ce qui suit :

« ... à la lumière du dossier, il n'y a aucune preuve pour soutenir la caractérisation de l'Équipe spéciale selon laquelle il s'était livré à un acte de corruption ou une activité illégale. L'accusation selon laquelle il a sollicité, reçu et accepté une somme d'argent suppose dans le contexte de cette caractérisation qu'il a demandé et reçu un pot-de-vin ou un paiement illicite. Ce n'était pas le cas. Il a sollicité auprès de MMF un service qu'il a ensuite accepté, en vertu duquel il a échangé son propre argent contre l'équivalent en une autre monnaie. Plus précisément, il n'a pas sollicité le versement d'une somme de 7 000 dollars appartenant à MMF; il n'a fait que demander l'aide de l'entreprise pour échanger ce montant de son propre argent. »

Ayant examiné les faits et les circonstances comme l'a fait le Comité paritaire de discipline, je constate que cette unique transaction autour du 22 juillet 2005 entre le requérant et le propriétaire de MMF était un échange monétaire et non pas un pot-de-vin, un paiement illicite ou une acceptation d'argent entachée de corruption de la part du requérant.

7.3 La transaction constituait-elle un conflit d'intérêts ou une faute?

7.3.1 Dans la conclusion de son rapport, en particulier au paragraphe 28, le Comité paritaire de discipline a conclu que « cet échange monétaire représentait un conflit d'intérêts susceptible de remettre en question toutes les opérations d'achat de l'ONU avec ce fournisseur de la MONUC ».

7.3.2 Il y a conflit d'intérêts lorsque l'intérêt personnel d'un fonctionnaire entre en ligne de compte dans l'exercice de ses fonctions, de façon à avantager le fonctionnaire lui-même ou encore un parent ou un ami.

7.3.3 Selon le Black's Law dictionary, il y a conflit d'intérêts lorsqu'il existe une incompatibilité réelle ou apparente entre les intérêts personnels d'une personne et ses

fonctions publiques ou fiduciaires. Autrement dit, les différents rôles de l'intéressé doivent être considérés comme étant contradictoires.

7.3.4 Les éléments de preuve présentés par le requérant devant ce Tribunal et dans sa réponse du 28 juillet 2007 adressée au président de l'Équipe spéciale d'enquête du BSCI ont révélé que les contrats avec le propriétaire de MMF avaient été conclus avant son arrivée à la mission, que ces contrats avaient été attribués par un autre service de la Section des achats et qu'il n'était en aucun cas responsable de l'attribution de contrats en faveur du fournisseur. Cet élément de preuve n'a jamais été réfuté. Au paragraphe 220, le rapport intérimaire de l'Équipe spéciale du BSCI présente un tableau des contrats attribués à MMF, leur valeur et le fonctionnaire responsable de chaque attribution. Rien dans le tableau en question n'indique que le requérant était responsable d'une seule de ces attributions de contrat.

7.3.5 Conformément à l'alinéa g) de l'article 1.2 de l'ancien Statut du personnel applicable à l'époque des faits de la présente requête :

« Le fonctionnaire ne doit pas utiliser sa situation officielle ou des informations dont il a eu connaissance du fait de ses fonctions officielles dans son intérêt personnel – financier ou autre – ou dans l'intérêt personnel de tiers quels qu'ils soient, y compris les membres de sa famille, ses amis ou protégés. Le fonctionnaire ne doit pas non plus user de sa qualité officielle à des fins personnelles pour discréditer autrui. »

Rien ne prouve que le requérant a tiré profit de ses fonctions ou des informations dont il a eu connaissance à ce titre dans son intérêt personnel ou dans l'intérêt de tiers, quels qu'ils soient. Je ne souscris donc pas à l'avis du Comité paritaire de discipline selon lequel le requérant s'était livré à une activité pouvant être qualifiée de conflit d'intérêts, avant, pendant ou après la transaction d'échange avec le propriétaire de MMF.

7.3.6 Je considère cependant que l'échange monétaire avec un fournisseur de la MONUC était susceptible de mettre le requérant en situation de conflit d'intérêts potentiel à l'avenir, d'autant plus qu'il jouait un rôle de plus en plus important à la MONUC. En prenant contact avec un fournisseur de la MONUC en vue d'un échange

monétaire, le requérant a commis une erreur de jugement, au risque de donner l'impression qu'il pourrait favoriser le fournisseur si l'occasion se présentait.

7.3.7 J'estime également que les actes du requérant ne constituent pas une faute grave méritant un renvoi sans préavis. Les actes du requérant appellent assurément une forme de mesure disciplinaire, mais beaucoup plus légère que celle qui lui a été infligée.

7.3.8 Dans le jugement n° 745, *Huzeima* (1995), du Tribunal administratif, le requérant dans cette affaire était entré au service de l'UNRWA en 1974. En juin 1990, il avait été promu responsable adjoint chargé de l'approvisionnement des missions et des transports. Lors d'une réunion convoquée le 6 octobre 1992 pour examiner une allégation selon laquelle le requérant avait aidé un soumissionnaire à remplir un document d'appel d'offres, le requérant a déclaré que, sur demande, il avait aidé un soumissionnaire à remplir le formulaire parce que celui-ci ne parlait pas l'anglais. Il a nié toute divulgation de renseignements confidentiels. La soumission en question, la plus basse, a été considérée comme étant entachée et a été exclue du processus d'attribution.

7.3.9 Une commission d'enquête nommée pour examiner l'allégation a conclu :

- i) Que le requérant n'avait pas rempli le document d'appel d'offres dans le but d'obtenir un gain et n'était donc pas coupable de conflit d'intérêts;
- ii) Qu'il avait fait preuve de mauvais jugement en ce sens qu'il ne voyait rien de mal dans ses actes;
- iii) Qu'il aurait dû réaliser qu'en qualité de haut fonctionnaire il pouvait s'être rendu coupable d'avoir violé les principes d'un appel d'offres équitable et avoir introduit le doute quant à la possibilité d'un conflit d'intérêts;
- iv) Que les actes du requérant étaient davantage le fait d'un manque de jugement que d'un réel conflit d'intérêts et que, de ce fait, en sa qualité de haut fonctionnaire de l'Agence, il aurait dû être plus vigilant.

7.3.10 Le 24 février 1993, le fonctionnaire d'administration des missions à Gaza a informé le requérant que le Directeur des opérations de l'UNRWA à Gaza et le représentant de l'UNRWA en Égypte avaient réexaminé les conclusions de la Commission d'enquête et avaient décidé qu'il ne serait pas rétabli dans son emploi antérieur en qualité de responsable adjoint chargé de l'approvisionnement des missions et des transports. Le requérant a par la suite été avisé qu'en vertu de l'article 10.2 du Statut du personnel, il serait rétrogradé et muté au poste d'assistant administratif, à la classe 10 échelon 20, au Département des affaires environnementales, et que sa période de suspension sans traitement serait convertie en une suspension avec plein traitement.

7.3.11 Dans un appel interjeté auprès de la Commission paritaire de recours, les membres ont apprécié la preuve et conclu que :

- i) L'Administration avait imposé à juste titre une mesure disciplinaire à l'encontre du requérant;
- ii) Il était difficile de concevoir l'opportunité et la proportionnalité de la mesure imposée, compte tenu du dossier impeccable du requérant tout au long de son service auprès de l'Agence et de l'aveu immédiat de sa part reconnaissant avoir aidé un soumissionnaire à remplir le document d'appel d'offres de l'Agence sans chercher de gain personnel;
- iii) Le rapport de la commission d'enquête n'incriminait pas le requérant, du fait que celle-ci n'avait relevé aucune autre occurrence de manque de jugement de la part du fonctionnaire.

7.3.11 En prononçant le jugement, le Tribunal administratif a conclu, en ce qui concerne le conflit d'intérêts, que le requérant n'avait pas nié le fait qu'il avait aidé un voisin à remplir un formulaire de soumission de contrat avec l'UNRWA à Gaza. Le défendeur n'avait formulé aucune accusation quant au fait que le requérant aurait pu retirer des avantages financiers en agissant ainsi ou quant à la possibilité de pertes pour l'UNRWA. Il n'y avait aucune preuve évidente de conflit d'intérêts.

7.4 TC-3 et sa preuve

7.4.1 Selon les éléments de la preuve, un certain témoin anonyme dénommé « TC-3 » avait été interrogé par les enquêteurs. D'après la déclaration du témoin de l'enquêteuse principale, TC-3 avait obtenu la confidentialité parce qu'il/elle disait craindre pour sa sécurité personnelle et appréhender les conséquences que pourrait avoir sur son emploi à la mission la communication de renseignements. L'enquêteuse principale a invoqué l'alinéa b) de l'article 18 de la circulaire ST/SGB/273 relative à la création du Bureau des services de contrôle interne, qui stipule notamment ce qui suit :

« Il incombe aux fonctionnaires ... de veiller à ce que l'identité de ceux qui ont présenté des suggestions ou communications au Bureau ne [puisse être] révélée... »

En outre,

« ... l'identité de ceux qui ont présenté des suggestions ou communications au Bureau ne peut être révélée que si les procédures d'ordre administratif, disciplinaire ou judiciaire l'exigent, et ce seulement avec l'assentiment des intéressés. »

7.4.2 L'enquêteuse principale a également appelé l'attention sur l'alinéa d) du paragraphe 18 du même document qui autorise l'utilisation des renseignements fournis par des témoins anonymes de sorte que :

« Les suggestions et communications confidentielles peuvent être utilisées dans des rapports officiels, à condition que les sources et l'identité des personnes en cause ne soient indiquées ni explicitement ni implicitement. »

Le rapport de l'interrogatoire de TC-3 du 1^{er} mars 2007, dont est saisi ce Tribunal, indique qu'en juin ou juillet 2005, après l'attribution à MMF du marché relatif à l'affrètement pour une longue durée de pousseurs, de barges et d'embarcations rapides, le requérant s'était rendu au poste de travail du témoin confidentiel et lui avait demandé le numéro de téléphone du propriétaire de MMF. Le requérant aurait dit à TC-3 qu'il n'arrivait pas à rejoindre le propriétaire de MMF aux numéros qu'il avait. TC-3 lui avait donc donné un autre des numéros de téléphone du propriétaire de

MMF. Quelques minutes plus tard, en passant près des toilettes situées à l'extérieur du bureau, TC-3 avait entendu le requérant parler à quelqu'un au téléphone et lui demander de l'argent. La conversation était en français et TC-3 avait cru comprendre que le requérant demandait un montant de 5 000 ou 7 000 dollars.

7.4.3 Lorsque le requérant s'était rendu compte que TC-3 avait entendu la conversation, il s'était présenté peu après à son bureau et lui avait dit qu'il parlait au propriétaire de MMF, qu'il lui avait demandé de lui prêter de l'argent pour l'achat d'une voiture à Kinshasa et qu'ils avaient convenu que le requérant rembourserait l'argent en le transférant sur le compte de MMF à Bruxelles. TC-3 a déclaré que, lors de la conversation téléphonique qu'il/elle avait entendue, le requérant n'avait jamais mentionné de prêt, mais avait simplement demandé de l'argent.

7.4.4 TC-3 a également relaté que, quelques semaines plus tard, un autre fonctionnaire (« SM ») qui était supervisé par le requérant lui avait appris que, selon les dires du propriétaire de MMF, le requérant avait l'habitude de l'appeler chaque fois qu'il avait besoin d'argent pour demander des paiements. Il arrivait parfois, selon TC-3, que le propriétaire de MMF, dès qu'il recevait un appel du requérant, téléphonait immédiatement à SM et le mettait au courant. De l'avis de TC-3, SM lui aurait fait part de cette situation parce qu'il avait probablement eu une dispute avec le requérant.

7.4.5 TC-3 est le « témoin-vedette » et le compte rendu de l'entretien avec elle est la « preuve principale » qui, dans une certaine mesure, a entaché de corruption le rapport préparé par les enquêteurs et auquel le défendeur a donné suite. Le requérant a contesté l'existence de ce témoin et sa véracité. Tout au long de la procédure et en particulier lors de son allocution de clôture, le conseil du requérant avait allégué que ce témoin était une invention des enquêteurs. Le conseil du requérant a ensuite avancé que si le soi-disant TC-3 existait, sa véracité devrait être vérifiée sous serment. Le Tribunal, a-t-il dit, n'avait pas même eu la possibilité de connaître l'identité de ce témoin et de savoir pourquoi il/elle craignait pour sa sécurité.

7.4.6 À l'alinéa c) du paragraphe 7 de sa déclaration de témoin, l'enquêtrice principale a déclaré que, conformément au paragraphe 29 du *Manuel d'enquête : pratiques et principes directeurs* (2005) du BSCI, une distinction devait être faite entre la protection de l'identité d'un témoin et l'utilisation qui pouvait être faite des renseignements obtenus auprès du témoin. Elle a cité comme suit le paragraphe du Manuel du BSCI :

« ... il est crucial de rappeler que si l'identité d'une personne faisant une suggestion ou un rapport est protégée, les renseignements fournis ne le sont pas et peuvent être utilisés dans le cadre de l'enquête. Par exemple, les renseignements d'une source confidentielle peuvent être utilisés pour développer d'autres sources, qu'il s'agisse de témoins ou de preuves documentaires pertinents à l'objet de la plainte. »

7.4.7 En examinant la personnalité de TC-3 et son témoignage auquel les enquêteurs ont accordé suffisamment de fiabilité pour l'intégrer dans leur rapport et appuyer les allégations criminelles de sollicitation et d'acceptation de pots-de-vin ou de paiements illicites, je suis enclin à poser les questions suivantes :

- i) TC-3 était-il/elle anglophone ou francophone pour avoir suivi une conversation téléphonique en français, mais qui demeurait encore confus(e) quant aux mots « cinq » et « sept » qui sont des mots français? N'étant pas certain(e) quant au montant qui avait été demandé, n'est-il pas possible qu'il/elle n'ait pas été sûr(e) au sujet d'autres choses qu'il/elle pensait avoir entendues?
- ii) Est-ce TC-3 ou les enquêteurs qui ont décidé que « cinq » et « sept » avaient une sonorité très semblable en français, car la seule preuve présentée à cet égard était la version de l'entretien de TC-3 rapportée par les enquêteurs?
- iii) Comment TC-3, qui a allégué avoir entendu le requérant déjà en cours de conversation lorsqu'il/elle s'est approché(e), peut-il/elle être certain(e) que ladite conversation portait simplement sur une demande d'argent du requérant et qu'il n'avait pas été fait mention d'un prêt?

iv) Pourquoi le requérant, qui avait déjà passé deux ans au service de la MONUC au moment des faits, aurait-il demandé à TC-3 un autre numéro de téléphone du propriétaire de MMF si, étant aussi familier avec le fournisseur, il avait l'habitude de lui demander des paiements en argent chaque fois qu'il avait besoin d'argent? Dans une telle situation, il semble plus logique de penser que le requérant aurait su comment joindre le propriétaire de MMF sans demander l'aide de quiconque dans le bureau.

7.4.8 Conformément aux dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 18 de la circulaire ST/SGB/273 auquel l'enquêteuse principale s'est référée et qui est reproduit ci-dessus, l'identité d'un témoin confidentiel ne peut être révélée que si les procédures d'ordre administratif, disciplinaire ou judiciaire l'exigent, et ce, seulement avec l'assentiment des intéressés. La question de savoir si les présentes procédures exigent la divulgation de l'identité de TC-3 a de toute évidence été décidée par le défendeur et les enquêteurs du BSCI. Une décision visant à révéler l'identité dudit témoin, dont les déclarations avaient beaucoup influencé les enquêtes contre le requérant, ne saurait incomber au défendeur et aux enquêteurs, car seul le Tribunal peut décider de la nécessité d'une telle divulgation, encore qu'elle ne peut se faire sans le consentement du témoin en question.

7.4.9 Je souscris à l'observation de l'enquêteuse principale selon laquelle les renseignements provenant d'une source confidentielle peuvent être utilisés pour développer d'autres sources, mais je me dois de souligner le fait que les récits de TC-3 n'ont pas aidé à développer d'autres sources dans les enquêtes menant à la décision administrative contestée en l'espèce. Lorsque TC-3 a été interrogé(e), le 1^{er} mars 2007, les enquêteurs avaient déjà recueilli et traité les données de l'ordinateur de bureau du requérant et découvert les instructions que celui-ci avait envoyées à sa banque en France pour créditer le compte de MMF à Bruxelles d'un montant de 7 000 dollars. Les renseignements recueillis auprès de TC-3 n'ont joué aucun rôle dans la découverte de la transaction de 7 000 dollars entre le requérant et le propriétaire de MMF. Là encore, quand TC-3 a prétendu que SM lui avait confié

que le propriétaire de MMF se plaignait des demandes d'argent incessantes du requérant, SM a nié ces prétentions lorsqu'il a été confronté par les enquêteurs.

7.4.10 Vu l'importance que les enquêteurs ont accordée aux explications de TC-3, la seule valeur qui peut leur être attribuée est celle d'avoir entaché le rapport que l'enquêteur a présenté au Bureau de la gestion des ressources humaines et au Secrétaire général. Il ne fait pas de doute que TC-3 manque de fiabilité et que son histoire est indéfendable. Sous le feu des projecteurs d'un contrôle judiciaire, il est évident que ses explications ne sauraient tenir. En conclusion, le rapport des enquêteurs de l'Équipe spéciale, dans la mesure où il porte sur des entretiens avec TC-3, y compris des références à l'un de ces entretiens, est supprimé des dossiers des présentes procédures.

7.5 Nécessité de proportionnalité des mesures disciplinaires et d'égalité de traitement de tous les fonctionnaires de l'ONU comme prévu dans les affaires ayant fait l'objet d'une décision

7.5.1 Dans le jugement n° 1414 (2008) du Tribunal administratif, le requérant dans cette affaire était entré au service de l'ONU en 1980 en qualité de spécialiste des droits de l'homme. Au moment de la faute alléguée, il était titulaire d'une nomination à titre permanent en qualité de chef du Service chargé des sanctions et directeur adjoint de la Division des affaires du Conseil de sécurité, Département des affaires politiques. À ce titre, il conseillait et assistait le Comité des sanctions relatives à l'Iraq et travaillait en étroite collaboration avec le Comité directeur mis en place par le Secrétaire général en vue de la création du Programme pétrole contre nourriture. Le 1^{er} décembre 1999, le requérant a été promu au poste de directeur de la Division des affaires du Conseil de sécurité jusqu'à ce qu'il soit renvoyé sans préavis le 31 mai 2005. Son renvoi a été annulé en novembre 2008 et remplacé par un blâme écrit. Il a été nommé Chef de bureau à Addis-Abeba pour la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée.

7.5.2 À la suite de sa réintégration, le requérant a introduit une requête devant le Tribunal administratif contestant la décision du Secrétaire général de le sanctionner

sous forme d'un blâme écrit. Le requérant a également réclamé une indemnisation alléguant que ses droits à une procédure régulière avaient été violés. L'affaire qui a donné lieu à son renvoi sans préavis antérieur, remplacé par un blâme écrit, découlait d'un rapport intérimaire de la Commission d'enquête indépendante qui avait mené une enquête sur l'administration et la gestion du Programme pétrole contre nourriture, y compris sur les allégations de fraude et de corruption de la part de fonctionnaires de l'ONU. Le rapport intérimaire donnait des détails sur la participation du requérant, entre autres, dans la procédure de passation de marchés de l'ONU pour l'inspection de biens humanitaires entrant en Iraq dans le cadre du Programme pétrole contre nourriture, dont le marché avait été attribué à Lloyd's Register Inspection Limited en août 1996. Pendant que le Département des affaires politiques mettait au point les exigences techniques devant figurer dans la demande de proposition, le requérant a rencontré deux employés de Lloyds pour obtenir leur avis sur la manière dont les inspections pourraient être menées. Il avait également révélé à un diplomate britannique en avril 1996 que d'autres entreprises s'étaient montrées intéressées par le contrat d'inspection, mais qu'il ne les considérerait pas parce qu'il avait confiance en Lloyds. Le Comité directeur a décidé qu'il y aurait un processus d'appel d'offres et cinq entreprises ont répondu, y compris Lloyds. Veritas, une entreprise française, a déposé l'offre la moins disante tandis que celle de Lloyds a été classée deuxième. Le requérant s'est opposé à la recommandation de la Division des achats tendant à attribuer le contrat à Veritas.

7.5.3 Alors que le marché n'était pas encore attribué, le requérant a dit à un fonctionnaire de la Mission du Royaume-Uni que l'offre de Veritas serait approuvée en raison d'une « énorme » différence de prix entre la soumission de Veritas et celle de Lloyds. Il a aussi précisé jusqu'où Lloyds devait abaisser sa soumission pour concurrencer Veritas. En conséquence, le Représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'ONU, dans une lettre adressée au Président du Comité directeur, a informé celui-ci que Lloyds était disposée à baisser son offre de 900 000 dollars la rapprochant ainsi de l'offre de Veritas. L'ONU a attribué le contrat à Lloyds. Une partie du rapport intérimaire mentionnait qu'il y avait une nette préférence pour

Lloyds dès le départ et que le processus d'appel d'offres régulier avait été entaché par les relations du requérant avec la mission d'un État Membre.

7.5.4 Le Comité paritaire de discipline a examiné la question et a recommandé que le renvoi du requérant sans préavis soit annulé et que celui-ci soit réinstallé dans son poste, son niveau et ses fonctions. Le Comité a recommandé qu'une indemnisation soit versée au requérant pour les dommages et les atteintes à ses droits, à son image publique et à sa réputation. Le Secrétaire général a annulé la décision de renvoyer le requérant sans préavis et lui a adressé un blâme écrit.

7.5.5 Le Tribunal administratif des Nations Unies a jugé que la divulgation d'informations avant l'attribution d'un marché à quiconque n'était pas un fonctionnaire des Nations Unies était contraire aux règles. Il a également jugé qu'il était raisonnable pour le défendeur de décider, nonobstant la conclusion du Comité paritaire de discipline, qu'il y avait eu violation constituant une faute et que le blâme écrit imposé n'était pas disproportionné compte tenu des actes du requérant. Le Tribunal a fait observer que s'il n'excusait pas l'irrégularité de la procédure d'achat, il était néanmoins pleinement conscient que le licenciement pour faute grave n'était pas systématiquement imposé en l'absence de fraude ou du motif de gain personnel. Il a souscrit aux conclusions du Comité paritaire de discipline selon lesquelles le renvoi sans préavis était disproportionné compte tenu des circonstances de l'espèce.

7.5.6 Dans le jugement n° 1391 (2008) du Tribunal administratif des Nations Unies, la requérante, dans cette affaire, avait présenté quelques fausses factures pour demander une indemnité spéciale pour frais d'études concernant son fils. La requérante insistait sur le fait que tout l'argent qu'elle avait reçu avait été utilisé pour payer les études de son fils et qu'elle n'avait détourné aucune somme de sa destination finale. Le Comité paritaire de discipline a conclu que les actions de la requérante constituaient une faute qui méritait une sanction, mais que le renvoi sans préavis avec la perte des prestations auxquelles la requérante avait droit en vertu de ses années de service n'était pas proportionnel à la faute commise. Le Secrétaire général a rejeté les recommandations du Comité paritaire de discipline et la

requérante a formé un recours auprès du Tribunal administratif des Nations Unies qui a soutenu qu'en présentant deux fausses factures, la requérante n'avait pas respecté les normes exigées d'un fonctionnaire. Le Tribunal a analysé le comportement de la requérante et a conclu qu'elle n'avait pas l'intention de frauder l'organisation en obtenant frauduleusement des fonds dans son intérêt personnel. Son renvoi sans préavis a été annulé.

7.5.7 Dans son jugement n° 1391 (2008), le Tribunal administratif des Nations Unies a rappelé que, pour établir si un fonctionnaire était coupable de fraude, il fallait déterminer l'intention. Le Tribunal a conclu, dans son jugement n° 1175, *Ikegame* (2004), où un fonctionnaire de niveau D-1 avait falsifié un chèque en rapport avec une demande d'allocation de logement, que le défendeur n'avait pas établi son accusation de faute grave fondée sur une fraude d'allocation de logement, mais avait étayé l'accusation de falsification de documents. Une rétrogradation de deux grades a été imposée au fonctionnaire comme mesure disciplinaire. Cette décision a été maintenue par le Tribunal administratif.

7.5.8 Dans son jugement n° 1011, *Iddi* (2001), le Tribunal administratif a déclaré que « même en cas de faute grave, l'Administration ne procède pas toujours à un renvoi immédiat de son employé coupable sans aucune indemnité de fin de contrat ». Dans cette affaire, le Tribunal a décidé que le renvoi sans préavis était une mesure disproportionnée par rapport aux faits reprochés et a accordé une compensation. Le Tribunal a rappelé que le principe de l'égalité de traitement devait s'appliquer aux employés de l'ONU en conformité avec le Statut et le Règlement du personnel, et avec les décisions antérieures du Tribunal administratif de l'ONU.

7.5.9 Compte tenu des affaires qui précèdent, il est évident que la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis n'a pas été imposée aux fonctionnaires qui s'étaient livrés à des actes semblables à ceux du requérant en l'espèce, où il y avait absence de fraude ou d'intérêt personnel. L'égalité de traitement dans le lieu de travail est un principe fondamental reconnu et soutenu par l'Organisation des Nations Unies. En termes simples, le principe de l'égalité veut que les personnes impliquées

dans des affaires semblables soient traitées de manière semblable. Le Tribunal considère que l'application de ce principe à l'espèce assure une application cohérente de la jurisprudence du Tribunal. Il est donc raisonnable, juste et proportionné en l'espèce que la sanction disciplinaire imposée au requérant soit un blâme écrit plutôt qu'un renvoi sans préavis.

7.6 Enquêtes de l'Équipe spéciale chargée des enquêtes relatives aux achats du BSCI et rapport d'enquête

7.6.1 On ne saurait trop insister sur l'importance même du processus d'enquête aboutissant à une mesure disciplinaire imposée au requérant. Une partie du rapport intérimaire de l'Équipe spéciale chargée des enquêtes relatives aux achats du BSCI sur la passation de marchés de la MONUC faisait partie de la preuve documentaire dont était saisi ce tribunal et un examen de ce document soulève suffisamment de préoccupations pour que le Tribunal formule un certain nombre d'observations et de conclusions.

7.6.2 Dans le *Manuel d'enquête : pratiques et principes directeurs* (2005) (« le Manuel »), il est affirmé à juste titre au paragraphe 12 (p. 8) que le rôle de la Division des investigations du BSCI est d'établir les faits et de formuler des recommandations à la lumière de ses constatations. Au paragraphe 14 (p. 9), il est à nouveau souligné qu'une enquête de la Division des investigations du BSCI est un exercice d'établissement des faits. Au paragraphe 55 (p. 19) du Manuel, il est clairement exigé de la part de l'enquêteur qu'il aborde le dossier en gardant l'esprit ouvert. Il poursuit en précisant que la tâche d'un enquêteur consiste à établir les faits et d'en dégager des conclusions raisonnables. C'est un exercice professionnel objectif.

7.6.3 Sur les normes d'enquête, selon le paragraphe 2.12 (p. 18) du *Manuel d'enquête : pratiques et principes directeurs* (2009) (« le Manuel (2009) »), les enquêteurs doivent, tout au long du processus d'investigation, faire preuve d'objectivité, d'impartialité et d'équité. Au paragraphe 2.3.4 (p. 29), le Manuel (2009) traite de l'équité pendant les enquêtes et appelle à la précision que requièrent

« la collecte et l'enregistrement d'informations claires et complètes établissant les faits, qu'elles soient à charge ou à décharge ».

7.6.4 S'agissant de la question de la rédaction d'un rapport d'enquête, le Manuel (2009), au paragraphe 6.2 (p. 76) stipule que « les rapports du BSCI sont des résumés d'enquêtes préliminaires d'établissement des faits contenant des constatations et des conclusions reposant sur des faits vérifiables. » Le rapport doit être impartial et objectif et démontrer que les conclusions tirées et les recommandations formulées sont rationnelles et soutenables. L'alinéa a) du paragraphe 18 de la circulaire ST/SGB/273 dispose que les enquêtes menées garantissent à chacun un traitement équitable.

7.6.5 Dans ce contexte, il est pertinent d'examiner les paragraphes 339 et 340 du rapport intérimaire du BSCI sur les constatations formulées à l'égard du requérant :

« 339. Se fondant sur les éléments de preuve recueillis lors de l'enquête, l'Équipe spéciale conclut qu'il est possible que [le requérant] ait demandé et reçu d'autres paiements et profité d'autres avantages tangibles en contrepartie d'une assistance inappropriée à Maison Mukoie Fils pour l'aider à obtenir et à conserver des contrats avec l'organisation.

340. En conséquence, les actes de corruption [du requérant] ... ont contribué à affaiblir et à compromettre l'intégrité des procédures de passation des marchés dans les opérations d'achat à la MONUC et, en particulier, les appels d'offres auxquels Maison Mukoie Fils a participé. »

7.6.6 En ce qui concerne la constatation de l'enquête, au paragraphe 339, le Tribunal est enclin à demander la raison pour laquelle le rédacteur du rapport constate que le requérant « peut avoir demandé et avoir reçu d'autres paiements et d'autres avantages tangibles »? Sur quel élément de preuve repose cette supposition incriminante? Quels sont ces éléments de preuve qui ont été recueillis? S'agissait-il de faits non vérifiés que TC-3 a affirmé avoir été rapportés par SM ou d'une autre histoire non vérifiée de TC-2 qui n'identifiait aucun coupable? De plus, pourquoi le même paragraphe 339 fait-il référence à une assistance indue fournie à MMF par le requérant « en obtenant et maintenant des contrats avec l'organisation »? Cette

constatation est-elle confirmée par des faits vérifiés mis à la disposition de l'enquêteur qui a rédigé le rapport?

7.6.7 Le rapport lui-même révèle que le requérant a décliné toute responsabilité dans l'attribution des contrats à MMF. Au paragraphe 220 (p. 4) du rapport, un tableau présente toutes les commandes passées à MMF, leur valeur et les agents responsables. Le nom du requérant n'apparaît pas dans ce tableau. Aucun témoin, y compris les témoins confidentiels, n'a tenté de relier le requérant aux attributions de contrats à MMF ou n'a suggéré que le requérant avait aidé MMF d'une quelconque façon. Pouvons-nous dire que cette enquête a été menée avec l'esprit ouvert? Les conclusions tirées ici sont-elles raisonnablement fondées sur des faits établis?

7.6.8 De même, le paragraphe 340 fait largement référence aux « actes de corruption » du requérant qui « ont contribué à affaiblir et à compromettre l'intégrité des procédures de passation des marchés dans les opérations d'achat à la MONUC et, en particulier, les appels d'offres auxquels Maison Mukoie Fils a participé. » Quels actes de corruption du requérant ont été établis à l'issue de l'enquête? Le rapport a établi une transaction d'échange monétaire ponctuelle entre le requérant et MMF. Quel appel d'offres auquel MMF a participé a été compromis à la suite des actes du requérant?

7.6.9 À l'alinéa iv) du paragraphe 341 du rapport, l'enquêteur est arrivé à la conclusion que le requérant avait enfreint les dispositions de l'alinéa g) de l'article 1.2 du Règlement « en utilisant sa situation officielle ou des informations dont il a eu connaissance du fait de ses fonctions officielles dans son intérêt personnel ». Comment cette conclusion se fonde-t-elle sur les faits? Comment le requérant a-t-il utilisé dans son intérêt personnel sa situation officielle ou des informations dont il a eu connaissance dans le cadre de ses fonctions officielles?

7.6.10 De même, au paragraphe 369 du rapport d'enquête, il est recommandé que le requérant et quatre autres personnes « soient tenus financièrement responsables vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies de toutes les pertes financières subies par l'Organisation par suite de violation de ses Statut et Règlement en vertu de la

disposition 112.3 du Règlement du personnel ». Quelle est cette responsabilité financière? Comment cette responsabilité financière a-t-elle été attribuée au requérant? Comment est-elle déterminée et sur quelle période? Le rapport n'a établi, selon les preuves présentées, aucune perte financière. Sur quels faits établis se fonde cette recommandation?

7.6.11 Le rapport d'enquête révèle que le requérant a expliqué qu'il était impossible d'ouvrir des comptes bancaires individuels dans la situation d'après conflit en République démocratique du Congo à l'époque des faits, ce qui lui avait rendu difficile l'accès à l'argent nécessaire pour acheter une voiture usagée. Les enquêteurs ont-ils fait quelque effort pour enquêter sur cette explication? Il se peut que le résultat, en enquêtant sur cette requête et en concluant qu'elle contient une part de vérité, ne soit pas disculpatoire, mais pourrait avoir un effet d'atténuation des sanctions disciplinaires prises contre le requérant. Je constate que, dans l'ensemble, les enquêtes n'ont pas été menées avec l'esprit ouvert. Les normes d'objectivité, d'impartialité et d'équité n'ont pas été respectées. Le rapport d'enquête est truffé de détails inutiles, mais préjudiciables. Ses constatations, recommandations et conclusions ne sont pas fondées sur des faits établis.

7.6.12 À cet effet, au paragraphe 215 (p. 43), le rapport révèle que le Chef des Services généraux, dans une conversation, a mentionné que le requérant et un autre fonctionnaire menaient une vie luxueuse qui ne reflétait pas leurs revenus d'employés des Nations Unies. Le Chef en question n'a fourni aucune autre information ni n'a étayé cette allégation. Que signifierait une « vie luxueuse » dans ce cas-ci? S'agit-il des vêtements griffés, des automobiles, des vacances ou des aliments que s'offre le fonctionnaire? Ou de la splendeur de la maison qu'il habite ou du coffre à bijoux ou de l'élégant étui à cigarettes? Pourquoi les enquêteurs ont-ils inclus dans leur rapport une déclaration si manifestement subjective? Il ne fait aucun doute que les enquêtes du BSCI menées de cette manière risqueraient de manquer d'objectivité et de dégénérer en une chasse aux sorcières médiévale.

7.6.13 De même, aux paragraphes 218 et 219 de la section C) du rapport d'enquête intitulée « Paiements de MMF à [requérant] », des allégations sont faites au sujet de montants d'argent versés par MMF aux fonctionnaires des achats en échange de contrats. Aucun membre du personnel de la MONUC n'est nommé dans ces allégations. Pourquoi alors les allégations ont-elles été placées en introduction à la section du rapport qui traitait des enquêtes sur le requérant? Le lecteur du rapport est-il censé déduire de ces histoires non fondées de paiements par MMF que ces paiements avaient été faits au requérant? Le Tribunal est consterné devant la façon non professionnelle des enquêteurs et des rédacteurs du rapport de submerger le requérant dans une mer de pratiques de corruption et de lui attribuer plus de fautes qu'ils ne peuvent en trouver. Les membres du Comité paritaire de discipline, dans leur rapport, avaient conclu qu'« à la lumière du dossier, il n'y a aucune preuve pour soutenir la caractérisation par l'Équipe spéciale qu'il (le requérant) se livrait à une activité de corruption ou illégale ». La hâte des enquêteurs à produire un rapport fondé sur des préjugés et des insinuations, truffé de constatations ridicules et qui cherche à discréditer complètement et injustement le requérant à gros traits de criminalité doit être condamnée sans réserve par ce Tribunal.

8. Conclusions

8.1 Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal formule les conclusions suivantes :

- i) Que la nature d'une unique transaction autour du 22 juillet 2005 entre le requérant et le propriétaire de MMF était un échange monétaire et non pas un pot-de-vin, un paiement illicite ou une acceptation d'argent entachée de corruption de la part du requérant;
- ii) Que ladite transaction avec un fournisseur de la MONUC était susceptible de mettre le requérant en situation de conflit d'intérêts potentiel à l'avenir, d'autant plus qu'il jouait un rôle de plus en plus important à la MONUC;

iii) Que les actes du requérant ne constituent pas une faute grave ni même une faute méritant un renvoi sans préavis. En prenant contact avec un fournisseur de la MONUC en vue d'un échange monétaire, le requérant a commis une erreur de jugement, au risque de donner l'impression qu'il pourrait favoriser le fournisseur si l'occasion se présentait. Les actes du requérant appellent assurément une forme de mesure disciplinaire plus légère que celle qui lui a été infligée;

iv) Que le requérant n'était en aucune façon responsable de l'attribution des contrats en faveur du fournisseur de la MONUC;

v) Le rapport d'enquête de l'Équipe spéciale du BSCI était fondé sur des préjugés et des insinuations, était truffé de constatations ridicules et cherchait à discréditer complètement et injustement le requérant à gros traits de criminalité.

9. Réparation

9.1 À la lumière des constatations du Tribunal, les parties sont invitées à présenter des observations écrites quant à la réparation qui serait appropriée sept jours au plus tard à compter de la publication du présent jugement.

(Signé) Juge Nkemdilim Izuako

Ainsi jugé le 1^{er} mars 2010

Enregistré au greffe le 1^{er} mars 2010

(Signé) Jean-Pelé Fomété, greffier, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi