



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/031

Jugement n° : UNDT/2020/147

Date : 18 août 2020

Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

KHAMIS

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

M. Godfrey Mpandikizi

Conseils du défendeur :

M^{me} Elizabeth Brown, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

M. Francisco Navarro, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Introduction

1. Le requérant, un ancien fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), conteste la décision par laquelle le Haut-Commissaire l'a reconnu coupable de faute et lui a imposé une mesure disciplinaire sous forme de cessation de service, avec indemnité tenant lieu de préavis et sans indemnité de licenciement (ci-après « la décision attaquée »). La requête est accueillie.

Faits et procédure

2. Au moment où la décision attaquée a été rendue, le requérant était titulaire d'un engagement de durée déterminée à la classe P-3 en tant que spécialiste des systèmes d'information sanitaire au HCR, à Kampala (Ouganda). Par requête du 18 mars 2019, il conteste la décision attaquée.

3. Le défendeur a déposé sa réponse le 19 juillet 2018 et, en application de l'ordonnance du Tribunal, l'a modifiée le 13 juillet 2020¹.

4. Le requérant est entré au service du HCR le 25 janvier 2009 en tant que coordonnateur de l'action en cas d'épidémie à Nairobi (Kenya). Le 1^{er} novembre 2016, il a été nommé fonctionnaire hors Siège à Adjumani, en Ouganda, et, le 8 août 2018, il a été réaffecté à titre provisoire à Kampala en qualité de spécialiste des systèmes d'information sanitaire.

5. Au moment où les faits ayant donné lieu à l'instance disciplinaire se sont produits, le requérant occupait le poste de fonctionnaire hors Siège à Adjumani. À ce titre, il agissait en qualité de chef d'équipe du HCR à Kitgum, un lieu d'affectation hors Siège très isolé, où il supervisait 27 fonctionnaires.

¹ Afin qu'elle soit conforme aux exigences de forme énoncées dans l'Instruction de procédure n° 4 du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

6. Entre le mois de juillet 2017 et le 14 février 2018, le requérant a entretenu une relation sentimentale avec une femme ougandaise, « JA », avec qui il cohabitait. Il a mis fin à cette relation le 14 février 2018, après avoir découvert que JA avait d'autres partenaires sexuels, et il lui a demandé de quitter leur domicile. JA a quitté la maison et s'est rendue au commissariat local, où elle a porté plainte et dit au détective Robert Emuna que le requérant l'avait forcée à avoir des relations sexuelles anales avec lui. JA a également affirmé que le requérant lui devait de l'argent².

7. Le 14 mars 2018, M^{me} Beatrice Anywar, une députée ougandaise, a tenu une conférence de presse sur la plainte en cours d'instruction déposée par JA auprès de la police ougandaise. Les déclarations de M^{me} Anywar ont été relayées par un média ougandais le 15 mars 2018. Il était déclaré dans l'article que le requérant, un fonctionnaire du HCR, repérait des filles à Kitgum, les harcelait et les sodomisait en toute impunité de par son statut de diplomate, et que M^{me} Anywar demanderait à la population locale d'agir si aucune mesure n'était prise³.

8. Le 15 mars 2018, différents médias ougandais ont publié plusieurs articles dans lesquels ils alléguaient que le requérant avait soumis des femmes réfugiées à une exploitation et des abus sexuels. Certains articles déclaraient également qu'il avait eu des rapports sexuels anaux, une pratique considérée « contre nature » et érigée en infraction pénale par la législation ougandaise. Le 16 mars 2018, le Bureau de l'Inspecteur général du HCR a été informé de la situation et a ouvert une enquête. Il a mené une mission d'enquête en Ouganda et interrogé 10 témoins entre le 21 et le 24 mars 2018, dont le requérant en tant que sujet de l'enquête⁴.

² Réponse modifiée, par. 26.

³ Ibid., par. 28.

⁴ Ibid., par. 7 à 9.

9. Le 22 mars 2018, le requérant a été arrêté par la police ougandaise qui avait ouvert une enquête comme suite à l'allégation selon laquelle l'intéressé aurait eu des relations sexuelles anales avec JA. Il a été remis en liberté le 26 mars 2018⁵.

10. Le 5 juillet 2018, la police ougandaise a rendu un rapport d'enquête. Elle a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour étayer les accusations selon lesquelles le requérant avait commis des infractions « contre nature », et a recommandé de classer l'affaire⁶.

11. Le 13 août 2018, le requérant a reçu une lettre (datée du 17 juillet 2018) de la part du Directeur de la Division des ressources humaines en poste à l'époque, dans laquelle figuraient des allégations de faute⁷. Il était spécifiquement allégué ce qui suit :

- a. Il s'était comporté d'une manière qui avait discrédité le HCR et porté atteinte à la confiance du public en l'Organisation ;
- b. Le fait qu'il avait eu des relations sentimentales avec deux femmes locales avait créé un risque pour les opérations du HCR ;
- c. Il ressortait des éléments de preuve recueillis par le Bureau de l'Inspecteur général, y compris de multiples articles de presse ternissant la réputation du HCR, que son comportement avait eu un retentissement sur l'image et les intérêts du HCR en Ouganda ; et
- d. Même si les articles contenaient des allégations qui n'avaient pas été étayées par la police ougandaise ou le Bureau de l'Inspecteur général, sa relation avec au moins l'une des femmes concernées était un élément clé de la succession d'événements ayant conduit à la publication des articles.

⁵ Ibid., par. 10.

⁶ Requête, annexe 5.

⁷ Requête, annexe 3.

12. Le requérant a répondu aux allégations le 12 octobre 2018. Il a nié avoir commis une quelconque faute⁸.

13. Après avoir examiné le rapport d'enquête, les éléments de preuve recueillis par le Bureau de l'Inspecteur général et les moyens du requérant, le Haut-Commissaire a conclu que les faits allégués avaient été établis par des preuves claires et convaincantes et qu'ils étaient constitutifs d'une faute. En conséquence, le 14 décembre 2018, le Haut-Commissaire a rendu la décision attaquée. Le requérant en a été informé le 18 décembre 2018⁹.

Moyens des parties

Le requérant

14. L'enquête ne s'est pas penchée sur la crédibilité de M^{me} Anywar. Celle-ci a rapporté aux médias que le requérant abusait de réfugiées et les emmenait dans différents hôtels à Kitgum. Ces allégations ont débouché sur l'enquête du Bureau de l'Inspecteur général, lequel a conclu qu'il n'y avait pas de preuves étayant les allégations formulées, mais affirmé que l'image du HCR avait été ternie par la couverture négative des médias. Lorsqu'elle a été interrogée par le Bureau de l'Inspecteur général, M^{me} Anywar a déclaré que le journal avait monté ces allégations de toute pièce et qu'elle n'en avait pas connaissance.

15. Lorsqu'il a interrogé JA, le Bureau de l'Inspecteur général a mis en lumière plusieurs faits contradictoires. Il a recensé neuf contradictions établissant que JA n'avait cessé de mentir. Cela soulève des préoccupations quant à la crédibilité, la fiabilité ou la probabilité des preuves fournies par la source d'information. La police ougandaise a mené une enquête sur cette affaire et l'a classée faute de preuves suffisantes.

⁸ Requête, annexe 4.

⁹ Requête, annexe 2, réponse modifiée, par. 18.

16. Il était allégué à tort et avec malveillance dans les articles de presse que le requérant avait commis des atteintes sexuelles à l'encontre de réfugiées ou avait sodomisé des filles. Le Bureau de l'Inspecteur général et la police ougandaise ont conclu que ces faits n'étaient pas établis. Le seul autre « fait » qu'il restait à qualifier était la relation du requérant avec JA. Ce fait n'était pas non plus un problème, et n'aurait pu l'être, puisqu'il s'agissait d'une relation consensuelle entre deux adultes qui résidaient ensemble depuis plus de six mois sous le même toit, une cohabitation qui équivalait à une présomption de mariage selon les lois ougandaises sur le mariage.

17. Le journal local n'a pas mis l'accent sur la relation du requérant, mais sur les atteintes commises contre des réfugiées et des filles locales. L'administration du HCR a jugé que les relations du requérant étaient inopportunes, bien qu'elles n'enfreignent aucune règle ni directive de l'Organisation des Nations Unies. Pour déterminer si la réputation du HCR a été salie, il faudrait examiner objectivement les circonstances et le contexte. Étant donné que les relations traditionnelles consenties sont légales et autorisées en Ouganda, il serait difficile de dire qu'une telle relation pouvait ternir la réputation de l'Organisation.

18. Dans le cadre de son enquête, le Bureau de l'Inspecteur général n'a interrogé que quelques personnes, mais en a écarté plusieurs autres dont les noms avaient été cités, y compris les hauts responsables des deux districts de Kitgum et de Lamwo, qui se trouvent dans la zone d'opération du HCR. Parmi les personnes citées qui n'ont pas été interrogées figurent le commissaire de district résident, le commandant de la police de district et un militant, qui a également été cité en sa qualité de tuteur de JA. Le Bureau de l'Inspecteur général aurait également pu interroger le président du district de Kitgum et Lamwo, le commissaire résident du district de Lamwo et plusieurs autres notables.

19. En outre, selon les allégations, le requérant est injustement tenu pour responsable de quelque chose qui échappe totalement à son contrôle : ce que les autres pensent des relations et choisissent de faire de leur opinion leur appartient ; chacun jouissant du droit à la liberté de pensée, d'opinion et d'expression. Cela est

particulièrement préoccupant dès lors que le Bureau de l'Inspecteur général a obtenu confirmation de M^{me} Anywar que la presse avait monté de toute pièce les allégations selon lesquelles le requérant avait sodomisé des réfugiées locales.

20. Le défendeur a soulevé la question du déséquilibre de pouvoir au sein de la relation du requérant avec JA, une question qui ne relève toutefois pas de l'interprétation de l'alinéa a) de la disposition 10.1 du Règlement du personnel. Le Tribunal devrait statuer sur le point de savoir si la différence d'âge, le niveau d'éducation, le type d'emploi, le revenu et la nationalité sont des facteurs qui entrent en jeu dans les relations, comme l'a affirmé le défendeur. Les personnes qui entretiennent une relation intime stable se soutiennent mutuellement dans toutes les situations, que ce soit moralement ou financièrement.

21. En Ouganda, les traditions juridiques dominantes sont la *common law* et le droit coutumier ; et le droit islamique a une influence significative sur la population musulmane. Les lois régissant les différents régimes matrimoniaux en Ouganda sont les suivantes : la loi sur le mariage, la loi sur le mariage coutumier (enregistrement), la loi sur le mariage et le divorce des Hindous, la loi sur le mariage et le divorce des mahométans ainsi que la loi sur le mariage des Africains. Un responsable gouvernemental a confirmé que la relation de cohabitation entre le requérant et JA avait été établie de manière régulière avec le plein consentement des conjoints et qu'elle n'enfreignait pas les exigences en matière d'âge minimum du mariage. Lorsqu'ils statuent sur une relation de cohabitation, les tribunaux ougandais entendent des arguments sur la relation de cohabitation en partant du principe qu'un mariage a été conclu même sans avoir été enregistré.

22. Les mesures disciplinaires imposées sont disproportionnées, excessives, trop strictes et ne sauraient donc être imposées de manière régulière à raison d'allégations non avérées qui reposent sur des preuves élaborées avec subjectivité. Dès le début, les allégations portées contre le requérant étaient malveillantes et visaient — pour des raisons bien connues de ceux qui les avaient formulées — à salir son nom et sa carrière, ce que le Bureau de l'Inspecteur général et la police ougandaise ont prouvé.

La mesure disciplinaire a été prise sous la pression pour apaiser les médias et les donateurs, comme en témoigne un article paru dans le Times Newspaper of London.

23. Le requérant fait valoir que l'affaire le concernant n'avait rien d'illégal, comme l'ont prouvé les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général et de la police ougandaise. La conclusion de faute à laquelle le Bureau de l'Inspecteur général est parvenu est très subjective et basée sur des preuves extrêmement ténues puisqu'il n'y a aucune violation du droit national ou du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. L'affaire a été tranchée sur la seule base du large pouvoir d'appréciation du Haut-Commissaire qui, en l'espèce, l'a exercé de manière injuste et illégale.

Le défendeur

24. Le défendeur avance que le requérant a été sanctionné pour avoir manqué à ses obligations d'avoir, en toutes circonstances, une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international et de se garder de toute action susceptible d'avoir un retentissement sur l'image et les intérêts du HCR, en ce qu'il a établi une relation sexuelle de nature transactionnelle, caractérisée par une dynamique de pouvoir profondément inégale, avec JA, une jeune femme venant d'un village placé sous sa responsabilité, une situation qui a porté atteinte à la réputation et aux intérêts du HCR.

25. Le Haut-Commissaire a conclu à bon droit que le requérant avait établi avec JA une relation sexuelle de nature transactionnelle, caractérisée par une dynamique de pouvoir profondément inégale, compte tenu, respectivement, de leur âge, de leur parcours personnel et de leurs situations professionnelles et financières, ainsi que du fait que le requérant versait à JA un salaire d'aide-ménagère à domicile et lui donnait d'autres sommes, de la durée de leur relation et de la façon dont elle s'est terminée, et du fait que le requérant avait une autre petite amie dans un village voisin.

26. Le Haut-Commissaire a conclu à bon droit qu'il y avait un lien de causalité entre, d'une part, la relation du requérant et JA et, d'autre part, les déclarations faites par M^{me} Anywar, une députée représentant la commune de Kitgum, ainsi que les divers articles parus dans la presse ougandaise.

27. Le Haut-Commissaire a conclu à bon droit que le fait que le requérant ne pouvait plus exercer ses fonctions et avait dû quitter son poste de chef d'équipe à Kitgum pour sa propre sécurité avait porté atteinte aux intérêts du HCR.

28. Le Haut-Commissaire a conclu à bon droit que les articles publiés dans la presse ougandaise avaient sali l'image du HCR, au vu également du suivi acharné de l'affaire par la presse étrangère et les pays donateurs, dont le pays de nationalité du requérant.

29. La constatation du Haut-Commissaire selon laquelle le comportement du requérant était constitutif de faute relevait de l'exercice légitime de son pouvoir d'appréciation. Il n'était pas conforme à la qualité de fonctionnaire international auprès du HCR et de chef d'équipe dans un lieu d'affectation hors Siège très isolé d'établir une relation sexuelle de nature transactionnelle, caractérisée par une dynamique de pouvoir profondément inégale, avec une jeune femme issue de la communauté locale. Le comportement du requérant risquait d'avoir, et a de fait eu, un effet négatif sur son statut de fonctionnaire international et a porté atteinte à l'image et aux intérêts du HCR.

30. La mesure disciplinaire imposée par le Haut-Commissaire, qui n'était pas la plus stricte que le HCR aurait pu prendre, est proportionnelle au comportement du requérant.

31. Le Haut-Commissaire jouit du pouvoir discrétionnaire de mettre en balance les circonstances aggravantes et atténuantes lorsqu'il se prononce sur la mesure disciplinaire qu'il convient d'imposer. Les fonctions qu'occupait le requérant en sa qualité de fonctionnaire de rang le plus élevé en poste à Kitgum, où il dirigeait une équipe de 27 personnes, constituaient une circonstance aggravante. Le fait que le requérant n'a exprimé aucun remords quant à son comportement ou au préjudice que

cela a causé à l'image et aux intérêts du HCR, malgré la quantité d'articles publiés par la presse ougandaise et leur teneur, le fait qu'il a dû quitter son lieu d'affectation et le suivi acharné des donateurs constituaient une circonstance aggravante.

Examen

32. Dans les affaires disciplinaires, les tribunaux examineront les questions de savoir : i) si les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont été établis (lorsque le licenciement est la sanction imposée, les faits doivent être établis par des preuves claires et convaincantes, dans tous les autres cas, la prépondérance des preuves est suffisante) ; ii) si les faits établis constituent une faute ; iii) si la sanction est proportionnelle à l'infraction ; et iv) si le droit du fonctionnaire à une procédure régulière a été respecté¹⁰.

33. Il incombe à l'administration d'établir que la faute alléguée ayant donné lieu à une mesure disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire a été commise. Lorsqu'un licenciement est imposé, la faute doit être établie par des preuves claires et convaincantes, ce qui signifie que la véracité des faits invoqués est fortement probable¹¹.

Les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont-ils été établis et constituent-ils une faute ?

34. Selon le défendeur¹², la décision attaquée a été imposée à raison du manquement du requérant à son obligation d'avoir, en toutes circonstances, une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international et de se garder de toute action susceptible d'avoir un retentissement sur l'image et les intérêts du HCR. Le Haut-Commissaire a conclu qu'il avait été établi par des preuves claires et

¹⁰ Arrêt *Suleiman* (2020-UNAT-1006), par. 10, citant arrêt *Nadasan* (2019-UNAT-917), par. 38 ; arrêt *Siddiqi* (2019-UNAT-913), par. 28.

¹¹ Arrêt *Bagot* (2017-UNAT-718), par. 46, citant arrêt *Mizyed* (2015-UNAT-550), par. 18, arrêt *Requerant* (2013-UNAT-302), par. 29 ; voir aussi arrêt *Diabagate* (2014-UNAT-403), par. 29 et 30 ; arrêt *Molari* (2011-UNAT-164), par. 29 et 30.

¹² Réponse modifiée, par. 33 ; requête, annexe 2, lettre portant sanction.

convaincantes que le requérant avait violé l'alinéa f) de l'article 1.2 du Statut du personnel et le paragraphe 42 des Normes de conduite de la fonction publique internationale, établies par la Commission de la fonction publique internationale (« les Normes de la CFPI »)¹³. Dans ses conclusions finales, le défendeur renvoie également aux principes 2 et 8 du Code de conduite du HCR, dont il n'a jamais été question dans la lettre portant sanction datée du 17 décembre 2018. Pour parvenir à cette conclusion, le Haut-Commissaire a estimé qu'il y avait un « lien de causalité » entre le comportement inacceptable du requérant et le préjudice causé à la réputation du HCR. Si le requérant n'avait pas noué de relation avec JA, aucun des événements qui ont suivi n'aurait eu lieu.

35. Le Bureau de l'Inspecteur général a conclu dans son enquête que le requérant avait noué plusieurs relations concomitantes avec des femmes locales, ce qui avait attiré l'attention négative de la presse. Toutefois, les conclusions incontestées de l'enquête étaient que le requérant avait établi des relations consensuelles et sentimentales avec JA, qui vivait à Kitgum, et avec TA, qui vivait à Gulu, soit à environ une heure et demie de route de Kitgum. Le requérant louait des maisons dans ces deux endroits, et JA et TA connaissaient l'existence l'une de l'autre. Ils avaient tous trois un accord selon lequel le requérant vivait avec JA pendant la semaine à Kitgum et avec TA à Gulu les week-ends.

36. Le défendeur avance, comme il a été conclu dans l'arrêt *Ogorodnikov* (2015-UNAT-549), que la jurisprudence du Tribunal d'appel veut qu'une faute soit appréciée au regard de la nature de la mission, du but et des principes des Nations Unies et compte tenu de l'incidence qu'elle peut avoir sur la réputation, la crédibilité et l'intégrité de l'Organisation. Il est incontestable que la couverture médiatique négative découle de la déclaration faite par M^{me} Anywar lors d'une conférence de presse parlementaire qu'elle a tenue le 14 mars 2018, déclaration que le Bureau de l'Inspecteur général a jugée dénuée de fondement. M^{me} Anywar a par la suite nié

¹³ Juillet 2013.

d'autres déclarations qui lui avaient été attribuées, telles que les allégations selon lesquelles le requérant avait soumis des réfugiées à une exploitation et des abus sexuels.

37. Ni JA ni TA n'étaient des réfugiées ou des bénéficiaires de l'aide du HCR, ou n'étaient visées par les interdictions énoncées à l'alinéa e) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel. Le Tribunal ne souscrit pas à l'avis du défendeur selon lequel des allégations non avérées et scandaleuses formulées à l'encontre d'un fonctionnaire constituent une preuve concluante que ce dernier est responsable, de par son comportement, du tort causé à la réputation de l'Organisation.

38. Le défendeur a affirmé, citant l'arrêt *Jenbere* (2019-UNAT-935), qu'un comportement constitue une faute grave lorsqu'il est susceptible de causer du tort à la réputation de l'Organisation et, citant l'arrêt *Al Saleh* (2018-UNAT-888), que le comportement adopté par M. Al Saleh dans le cadre d'activités ne relevant pas de ses fonctions avait gravement porté atteinte à la réputation de l'Agence, en particulier lorsque des sources médiatiques avaient fait état d'affrontements armés à l'intérieur du camp Ein El Hilweh et qu'il avait été fait mention du nom de M. Al Saleh et du fait que l'Agence l'employait en qualité de fonctionnaire chargé des services assurés dans le camp. Le Tribunal de céans relève que, dans les affaires *Jenbere* et *Al Saleh*, le Tribunal d'appel a conclu que les requérants avaient commis la faute qui leur était reprochée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; ces affaires sont donc distinctes.

39. Lorsque l'administration estime qu'un comportement présumé a nui à la réputation de l'Organisation, il doit être établi par des preuves claires et convaincantes que ce comportement a eu lieu et qu'il constitue une faute justifiant d'imposer une sanction disciplinaire à un fonctionnaire sous forme de cessation de service. Ne pas suivre cette interprétation reviendrait à nier la présomption d'innocence qui est un principe inscrit dans les règlements internes de l'Organisation.

40. Dans l'arrêt *Sanwidi*, le Tribunal d'appel a conclu que, pour apprécier si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, le Tribunal peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et

si des éléments inutiles ont été pris en considération, et si la décision est absurde ou perverse¹⁴. En l'espèce, le Haut-Commissaire a reconnu avoir été poussé à prendre la décision attaquée en raison des articles empreints de sensationnalisme parus dans les médias, des préoccupations des pays donateurs du HCR et du fait qu'un scandale de corruption impliquant le HCR en Ouganda avait déjà éclaté au début du mois de février 2018¹⁵. Les articles parus dans la presse étaient des éléments utiles en ce qu'ils avaient appelé l'attention de l'administration du HCR sur les allégations visant le requérant. Toutefois, à l'issue de l'enquête du Bureau de l'Inspecteur général, l'administration du HCR aurait dû établir que ces articles étaient dénués de fondement. Le requérant n'avait aucun contrôle sur ce que les médias choisissaient de relater. En conséquence, il était illégal que l'administration fonde sa décision sur ces faits, car ils étaient étrangers à l'affaire en question et inutiles.

41. Le Haut-Commissaire a conclu à tort que la relation du requérant avec JA était incompatible avec les normes de conduite applicables à un fonctionnaire international, car elle était de nature « transactionnelle » et profondément et fondamentalement inégale, notamment parce que le requérant gagnait plus d'argent et était plus âgé qu'elle. Le Haut-Commissaire cite l'alinéa f) de l'article 1.2 du Statut du personnel et le paragraphe 42 des Normes de la CFPI à l'appui de sa conclusion selon laquelle un fonctionnaire ne saurait nouer de relation intime avec un adulte consentant dont le salaire est inférieur et avec qui il a une différence d'âge marquée. L'alinéa f) de l'article 1.2 du Statut du personnel prévoit ce qui suit :

Le droit du fonctionnaire d'avoir des opinions et des convictions, notamment des convictions politiques et religieuses, demeure entier, mais le fonctionnaire doit veiller à ce que ces opinions et convictions ne soient pas préjudiciables à l'exercice de ses fonctions officielles ou aux intérêts de l'Organisation. Il doit, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international, et ne se livrera à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions à l'Organisation. Il doit éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique

¹⁴ Arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084), par. 40.

¹⁵ Réponse modifiée, par. 36 et 44.

internationale ou incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que son statut exige.

Ce ne sont pas les opinions et les convictions du requérant qui ont donné lieu aux allégations non avérées et scandaleuses formulées à son encontre par JA, M^{me} Anywar et les médias. Les enquêtes n'ont établi aucune violation des éléments de cette disposition puisque i) les opinions et convictions du requérant n'ont pas été préjudiciables aux fonctions ou aux intérêts de l'Organisation des Nations Unies, ii) il ne s'est pas livré à une activité incompatible avec l'exercice de fonctions et iii) il n'a rien fait qui était nature à discréditer la fonction publique internationale ou était incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité de l'Organisation des Nations Unies. Au contraire, il ressort du dossier que le requérant était un fonctionnaire donnant entière satisfaction, comme en témoignent toutes les évaluations de son comportement professionnel¹⁶. Il s'ensuit que le Haut-Commissaire a été mal inspiré d'invoquer cet article du Statut du personnel puisqu'il est sans rapport avec le comportement du requérant. Plus particulièrement, son rang au sein de l'Organisation et dans la société, ses revenus, son éducation et son âge n'ont aucune conséquence négative sur la relation relevant du droit coutumier que le requérant entretenait avec les deux femmes, et ne confèrent pas non plus un caractère transactionnel à ces relations. Ce n'est que lorsque la femme est mineure que la relation violerait à la fois les règles des Nations Unies et les lois locales. En l'état, les faits reprochés ne sont pas établis et rien ne met en lumière une violation des règles qui soit constitutive d'une faute.

42. Le paragraphe 42 des Normes de la CFPI prévoit que :

La vie privée d'un fonctionnaire international ne regarde que lui, et l'organisation qui l'emploie ne doit pas s'y immiscer. Le comportement d'un fonctionnaire international peut néanmoins avoir un retentissement sur l'image de l'organisation qu'il sert. Le fonctionnaire ne doit donc pas perdre de vue que la manière dont il se conduit et les activités

¹⁶ Requête, annexe 6, p. 2, de la lettre portant sanction. Aux fins de la décision attaquée, le Haut-Commissaire a pris en considération, à titre de circonstances atténuantes, les huit années de service satisfaisant du requérant en tant que fonctionnaire du HCR et le fait qu'aucune procédure disciplinaire n'avait jamais été engagée à son encontre.

qu'il mène en dehors de son lieu de travail, même si elles sont sans rapport avec l'exercice de ses fonctions, peuvent nuire au prestige et aux intérêts de l'organisation. Il peut en aller de même de la conduite des personnes vivant sous son toit ; il appartient donc au fonctionnaire international de veiller à ce qu'elles en soient parfaitement conscientes.

Il convient de lire ce paragraphe à la lumière du paragraphe 40 des Normes de la CFPI, qui exige, entre autres, le respect de la diversité.

Le monde abrite une multitude de peuples, de langues, de cultures, de coutumes et de traditions différents. Il est primordial qu'un fonctionnaire international respecte sincèrement cette diversité. Il doit s'abstenir de tout comportement qui serait inacceptable dans le contexte culturel où il se trouve. Toutefois, si une tradition va directement à l'encontre d'un instrument relatif aux droits de l'homme adopté par le système des Nations Unies, le fonctionnaire doit être guidé par cet instrument. Il doit éviter de faire preuve d'ostentation dans son train de vie et d'afficher une trop haute opinion de sa personne.

43. En l'espèce, le Haut-Commissaire n'a pas établi que le mode de vie polygame¹⁷ du requérant allait à l'encontre de tout « instrument relatif aux droits de l'homme adopté par le système des Nations Unies » ou avait eu un retentissement sur l'image et les intérêts du HCR. En outre, les enquêteurs du Bureau de l'Inspecteur général ont eu la possibilité d'interroger des notables de la région afin d'établir les faits en tenant compte du contexte culturel dans la région, mais ils ne l'ont pas fait, sans raison valable¹⁸. Quant au requérant, il a cité le verset 4:3 du Coran pour étayer son affirmation selon laquelle nombre de communautés musulmanes d'Afrique subsaharienne adhèrent à la croyance selon laquelle la polygamie est librement autorisée. Les mariages polygames sont fréquents dans la région¹⁹. Outre la religion musulmane, la plupart des lois coutumières dans cette région autorisent les relations polygames, partant, toutes les relations relevant du droit coutumier sont potentiellement polygames.

¹⁷ Conclusions finales du requérant, par. 18.

¹⁸ Conclusions finales du requérant, par. 7.

¹⁹ Conclusions finales du requérant, par. 18.

44. Le Haut-Commissaire a écarté, sans raison, les déclarations des témoins qui considéraient la relation du requérant avec JA comme étant celle d'un mari et son épouse. M. Jimmy Okot a rapporté aux enquêteurs que le requérant lui avait dit qu'il vivait avec JA à Kitgum comme un mari et son épouse²⁰. Un autre témoin, M^{me} Caroline Mbui, a décrit aux enquêteurs l'altercation à laquelle elle avait assisté à l'hôtel Bomah entre JA et des collègues du HCR²¹. JA avait soupçonné à tort le requérant d'avoir une liaison avec M^{me} Mbui et elle tentait de l'aborder, apparemment par jalousie. Quant à TA, elle a dit aux enquêteurs qu'elle savait que le requérant entretenait une relation avec JA, qui vivait avec lui à Kitgum comme une épouse et son mari²². Si le Haut-Commissaire avait pris en considération ces éléments de preuve, il ne serait pas parvenu à la décision attaquée.

45. Le défendeur avance que, lorsqu'il apprécie les preuves à sa disposition, y compris les témoignages de JA, de M. Okot, du détective Emuna et du requérant, le Tribunal devrait suivre la norme fixée par le Tribunal d'appel dans les arrêts *Hallal* (2012-UNAT-207), *Siddiqi* (2019-UNAT-913), *Sall* (2018-UNAT-889) et *Mbaigolmem* (2018-UNAT-819). Ces affaires peuvent toutefois être distinguées de la présente affaire, car, contrairement aux faits formant la jurisprudence citée, ceux de l'espèce n'ont pas été établis dans le respect de la norme requise.

46. S'agissant des normes de conduite que doivent respecter les fonctionnaires internationaux, le défendeur avance que le Tribunal du contentieux devrait suivre les conclusions tirées dans les jugements *Kuruc* (UNDT/2015/008), *Gisage* (UNDT/2020/121) et *Muteeganda* (UNDT/2020/050). Dans toutes ces affaires, l'administration a prouvé que les faits étaient établis et qu'ils constituaient une faute, contrairement aux conclusions concernant la requête en l'espèce.

47. En ce qui concerne l'argument du requérant selon lequel la police ougandaise a considéré qu'il n'avait commis aucun crime, le défendeur avance, comme conclu

²⁰ Requête, annexe 6, par. 46.

²¹ Ibid., par. 58.

²² Ibid., par. 94.

dans l'arrêt *Toukoulon* (2014-UNAT-407), que l'Organisation des Nations Unies est habilitée par son droit écrit à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses fonctionnaires en cas de faute, sans que la faute n'ait été portée devant un tribunal local ou que l'accusé ait été condamné dans le cadre d'une telle procédure. Le Tribunal accueille cet argument. Toutefois, en l'espèce, après que le requérant a été innocenté par la police ougandaise, l'administration était obligée de mener sa propre enquête pour établir les faits par des preuves claires et convaincantes et de déterminer si les faits établis constituaient une faute. Dans l'affaire *Toukolon*, le défendeur a estimé, sur la base de preuves claires et convaincantes, que les actions du requérant constituaient une faute, on ne saurait dire qu'il en va de même en l'espèce.

48. Le Tribunal estime que l'administration n'a pas prouvé que les faits sur lesquels reposaient les allégations ont été établis. Le requérant n'a commis aucune faute en ce qu'il n'a enfreint aucun règlement, aucune règle, aucun texte administratif ou aucun principe relevant de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail.

Le droit à une procédure régulière a-t-il été respecté ?

49. Le Tribunal convient avec le requérant que les enquêtes étaient entachées d'irrégularités. Il a conclu que des éléments utiles avaient été écartés et que des éléments inutiles s'étaient vu accorder du poids. En rendant la décision attaquée, le Haut-Commissaire n'a pas tenu compte d'un certain nombre de facteurs, notamment le contexte culturel, comme l'exige le paragraphe 40 des Normes de la CFPI, et il s'est désintéressé de tous les éléments de preuve à décharge tels que la nature consensuelle de la relation entre le requérant et JA, ainsi que les articles empreints de sensationnalisme et non fondés publiés par les médias. Au lieu de cela, il a accordé du poids à l'atteinte portée à la réputation de l'Organisation sans aborder la question de savoir si le requérant avait un quelconque contrôle sur ce que les médias choisissaient de relater, sur la manière dont ils le faisaient et sur la façon avec laquelle le public interprétait les articles des médias.

50. Le défendeur a pris en considération les articles parus dans la presse qui avaient apparemment sali la réputation de l'Organisation en Ouganda, sans tenir le requérant pour responsable de cette couverture médiatique. Le défendeur a tenu compte du statut et du rang du requérant au sein de l'Organisation et de la société sans indiquer comment il en avait abusé au détriment de l'Organisation ou de l'exercice de ses propres fonctions en tant que fonctionnaire international. La présente requête constitue un exemple du manquement de l'administration à son obligation de protéger ses propres fonctionnaires contre des représailles, du chantage et des atteintes malveillantes à leur réputation par des tiers. Cela ne fait aucun doute puisque le défendeur a judicieusement esquivé l'examen du rôle de JA dans les événements ayant conduit à la déclaration faite par la députée ougandaise à la presse et les articles publiés par la suite par les médias : le requérant a mis un terme à sa relation avec JA pour des raisons personnelles et JA s'est vengée en portant des accusations contre le requérant, lesquelles s'étaient révélées fausses et avaient porté préjudice au requérant.

51. Le Tribunal estime que l'administration du HCR n'a pas agi de manière équitable en fondant sa décision sur des considérations extrinsèques et discriminatoires²³. C'est un principe élémentaire de droit qu'un processus équitable ne souffre la prise en compte d'aucune considération extrinsèque, telle qu'un parti pris, un préjugé ou un élément discriminatoire²⁴.

Conclusion

52. Pour apprécier si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit rechercher si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. Le Tribunal peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et

²³ Voir, de manière générale, arrêt *Lemmonier* (2017-UNAT-762).

²⁴ Arrêt *Finiss* (2014-UNAT-397), par. 20.

si des éléments inutiles ont été pris en considération, et si la décision est absurde ou perverse²⁵.

53. Le Tribunal estime que, pour parvenir à sa décision, le défendeur a écarté des éléments utiles et pris en considération des éléments inutiles. Les faits n'ont pas été établis par des preuves claires et convaincantes, la décision est donc irrégulière.

Réparations

54. La décision attaquée est annulée. Lorsqu'il a été licencié le 14 décembre 2018, le requérant était titulaire d'un engagement de durée déterminée qui devait arriver à expiration le 31 octobre 2020. Le défendeur peut choisir de verser une indemnité en lieu et place de l'annulation de la décision.

55. L'indemnité ne peut normalement être supérieure à deux années de traitement de base net, ainsi que le prévoit l'alinéa *b*) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut. Le Tribunal ne peut envisager le versement d'une indemnité plus élevée que dans des circonstances exceptionnelles. Étant donné que l'engagement de durée déterminée du requérant n'aurait pas nécessairement été renouvelé ou qu'il aurait pu prendre fin pour différentes raisons, l'indemnité accordée en vertu de l'alinéa *a*) du paragraphe 5 de l'article 10 est limitée à 23 mois de traitement de base net correspondant à la durée de service qui lui restait à assurer jusqu'à la fin de son engagement.

Domages-intérêts pour préjudice moral

56. Une indemnisation peut être octroyée pour le préjudice dont l'existence est prouvée selon les critères établis comme suit dans l'arrêt *Kallon* [traduction non officielle]²⁶ :

L'indemnisation d'un préjudice ne peut être octroyée que pour préjudice avéré. La simple existence d'une faute administrative n'entraîne pas automatiquement l'octroi d'une indemnité au titre de l'alinéa *b*) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du

²⁵ Arrêt *Sanwidi*, par. 40.

²⁶ Arrêt *Kallon* (2017-UNAT-742).

Tribunal. La partie alléguant un préjudice moral (ou tout autre type de préjudice) doit produire des preuves suffisantes pour établir, à l'aune du critère de l'hypothèse la plus probable, l'existence de facteurs préjudiciables aux droits de la personne ou à la dignité de la victime, y compris les atteintes à la personne de nature psychologique, émotionnelle ou spirituelle, les atteintes à la réputation, et toute autre atteinte à la personne analogue, de nature intangible ou non patrimoniale.

Pour que les preuves apportées soient considérées suffisantes, le témoignage du requérant doit être corroboré par des preuves indépendantes (fournies par un expert ou une autre source) établissant l'existence d'un préjudice non pécuniaire²⁷. Le requérant n'a pas prouvé avoir subi un préjudice moral. Sa demande est rejetée.

Dispositif

57. La décision attaquée était irrégulière. Le requérant se voit octroyer une indemnité équivalente à 23 mois de traitement de base net pour les motifs exposés ci-dessus.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 18 août 2020

Enregistré au Greffe le 18 août 2020

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

²⁷ Arrêt *Ross* (2019-UNAT-926), par. 57.