



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/170
Jugement n° : UNDT/2022/002
Date : 10 janvier 2022
Français :
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

BUYOYA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

M^{me} Shubha Naik, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

M. Jonathan Croft, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU
M. Jacob van de Velden, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Rappel des faits

1. La requérante a déposé une requête contestant la décision de la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité de lui imposer, à titre de sanctions disciplinaires, un blâme écrit et une rétrogradation d'une classe avec suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion, en application des alinéas i) et vii) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel (la « décision contestée »).

2. Dans sa réponse, le défendeur avance qu'il existe des preuves claires et convaincantes attestant que la requérante, à plusieurs reprises avant et après l'achèvement des procédures contractuelles avec un fournisseur, a suggéré et demandé au fournisseur d'envisager de recruter une ou plusieurs personnes, dont le frère de l'intéressée, dans le cadre de l'exécution par le fournisseur des obligations découlant du contrat ; que, par sa conduite, la requérante a enfreint les alinéas b), g) et m) de l'article 1.2 du Statut du personnel et le paragraphe k) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, faits qui sont constitutifs de faute et justifient la sanction disciplinaire qui lui a été imposée ; et que sa requête devrait être rejetée.

3. Le Tribunal rejette la requête dans son intégralité.

Faits et procédure

4. La requérante est assistante aux achats de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (la « FISNUA »).

5. Un contrat entre le fournisseur, Imdad Total Site Services (« ITSS »), et la FISNUA a été signé par ITSS le 14 novembre 2017 et par la FISNUA le 24 novembre 2017 (le « contrat »).

6. À la date de conclusion du contrat, la requérante faisait fonction d'acheteuse et de fonctionnaire responsable de la Section des achats de la FISNUA et elle supervisait les communications avec ITSS. Elle gérait la procédure d'achats et assumait les

responsabilités en découlant jusqu'à l'attribution du contrat à ITSS, ainsi que toute modification ultérieure du contrat.

7. La décision contestée a été prise le 30 septembre 2019. Selon la lettre portant sanction¹, la décision a été prise après que la requérante a été informée, par un mémorandum en date du 28 mai 2019, adressé par le Bureau de la gestion des ressources humaines de l'époque, des allégations de faute portées à son encontre, à savoir qu'elle avait tenté d'exercer une influence sur ITSS pour que l'entreprise recrute une ou plusieurs personnes, dont son propre frère, après avoir pris part à la gestion de la procédure d'achats qui avait conduit à attribuer à ITSS un contrat avec la FISNUA².

8. Le mémorandum indiquait à la requérante que si les allégations ci-dessus étaient établies, son comportement constituerait une violation des alinéas b), g) et m) de l'article 1.2 du Statut du personnel et du paragraphe k) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel.

9. Il a également été demandé à la requérante de présenter, dans le mois suivant la réception du mémorandum contenant les allégations, toute déclaration ou explication écrite qu'elle souhaitait fournir en réponse aux allégations. La requérante a été informée qu'il lui était loisible de demander dès que possible une prolongation du délai de dépôt de sa réponse, si elle avait besoin de plus de temps.

10. La requérante a également été informée qu'elle pouvait bénéficier de l'assistance du Bureau de l'aide juridique au personnel et se faire représenter par le conseil de son choix à ses frais, afin qu'il l'aide à préparer sa défense.

11. Après un examen approfondi de l'ensemble du dossier, y compris des observations de la requérante, la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a conclu que les allégations

¹ Requête, annexe 6.

² Réponse, annexe R/3.

concernant l'intéressé étaient établies par des preuves claires et convaincantes, et a décidé de rendre la décision contestée.

12. Le 27 décembre 2019 et le 13 janvier 2021, la requérante a déposé respectivement une requête et une duplique à la réponse, attaquant la décision contestée.

13. Dans le cadre d'une conférence de mise en état tenue le 15 juillet 2021, les parties sont convenues que l'affaire pouvait être jugée sur pièces.

14. Le 26 juillet 2021, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal ») a rendu l'ordonnance n° 143 (NBI/2021), dans laquelle il ordonnait, entre autres, au défendeur de produire le procès-verbal de la réunion du Comité des marchés du Siège (le « CMS ») du 18 octobre 2017, au plus tard le 31 août 2021, et enjoignait à la requérante de présenter des observations concernant la pertinence du procès-verbal et la question de savoir si les enquêteurs et l'Administration en disposaient au moment où la décision contestée a été prise, au plus tard le 7 septembre 2021. Le défendeur a déposé le procès-verbal en question le 28 juillet 2021.

15. Les parties ont déposé leurs conclusions finales le 13 septembre 2021.

Moyens

Moyens de la requérante

16. La requérante fait valoir : i) que le défendeur n'a pas établi les faits sur lesquels repose la sanction à suffisance de droit ; ii) que les faits établis ne sont pas constitutifs de faute ; iii) que la sanction était disproportionnée ; et iv) que son droit à une procédure régulière n'a pas été respecté pendant l'enquête.

17. À l'appui du grief selon lequel les faits sur lesquels la sanction repose n'ont pas été établis à suffisance de droit, la requérante avance les arguments suivants :

a. Étant donné qu'elle a fait l'objet d'une sanction moins lourde qu'un licenciement, le niveau de preuve en l'espèce était celui de la « prépondérance des preuves ».

b. Le défendeur avance que l'intéressée avait, de son propre chef avant l'attribution du contrat, envoyé à ITSS les noms d'individus à employer par l'entreprise et a insisté pour que ceux-ci soient recrutés, ainsi qu'il ressort des divers messages WhatsApp et de la déposition du représentant d'ITSS. La requérante soutient que la demande de personnel a été formulée par l'entreprise ITSS elle-même lors d'une réunion tenue le 8 novembre 2017.

c. La demande de personnel a été exprimée par un représentant d'ITSS lors de la réunion tenue le 8 novembre 2017. Cette affirmation est étayée par le courriel daté du 8 novembre 2017 envoyé à la requérante par le gestionnaire d'appels d'offres d'ITSS, avec copie à M. Haddadin, Chef de la Section du génie de la FISNUA, dans lequel M^{me} Dadaa indiquait qu'il fallait composer un numéro spécifique³. Ce message indique qu'une conversation/réunion téléphonique a eu lieu le 8 novembre 2017.

d. Il ressort clairement d'un courriel rédigé le 10 novembre 2017 par la requérante au gestionnaire d'appels d'offres d'ITSS, avec copie au PDG de l'entreprise, qu'une réunion a bien eu lieu et qu'au cours de celle-ci, une telle demande a effectivement été formulée par ITSS. Cet argument n'a pas été réfuté par l'Administration dans la lettre portant sanction ni dans la réponse.

e. Après ce courriel, aucun courriel d'ITSS ni aucun élément de preuve n'a été produit indiquant qu'ITSS était opposé à cette demande formulée par courriel ou démentant qu'une telle demande ait été faite. Quand la requérante a

³ Annexe 8 - correspondance entre Christine et ITSS le 8 novembre 2017 (conclusions finales de la requérante, par. 4)

envoyé les messages WhatsApp, elle a fait preuve de transparence et elle était consciente du fait que l'information pouvait être divulguée puisque la demande avait déjà été formulée lors de la réunion téléphonique avec M. Haddadin et ITSS.

f. Le procès-verbal de la réunion du CMS du 18 octobre 2017 fait référence, en son paragraphe 3.06 c), au fait qu'il était recommandé dans le cahier des charges et le volet technique du contrat que le fournisseur recrute d'anciens et d'actuels vacataires et qu'au cours de la conférence des soumissionnaires, tous les fournisseurs s'étaient dits intéressés par le recrutement de vacataires, au motif que cela faciliterait leurs démarches, en particulier au cours de la période initiale du contrat. Ces éléments confortent l'argument de la requérante selon lequel il aurait pu y avoir une demande de la part d'ITSS vis-à-vis de personnes déjà employées et qu'il était déjà entendu, même par l'Administration, que les contrats de personnes déjà employées pouvaient être renouvelés avec le nouveau fournisseur.

g. Après avoir transféré les noms à ITSS, la requérante n'est pas allée plus loin et n'a pas cherché à savoir où en était le dossier, ce qui serait le comportement naturel d'une personne insistant pour que certaines personnes soient recrutées. Elle ne s'est renseignée sur la situation du Dr Mekonnen qu'en raison de préoccupations humanitaires. Il était prévu que M. Abere quitte la mission à la fin du mois en cours et la requérante, non du fait de sa position, mais de par sa nature serviable, lui avait dit qu'elle essaierait de l'aider. Par conséquent, elle a échangé avec M. Al Armouti d'ITSS afin d'assurer le suivi de son recrutement. Elle a agi ainsi pour des motifs humanitaires et s'est contentée d'assurer le suivi pour le compte de l'intéressé.

h. Rien ne prouve qu'elle ait fait pression sur ITSS pour que la société emploie les personnes suggérées. Tous ses messages étaient exprimés sous la forme de requêtes et de demandes. Aucun de ses messages WhatsApp à M. Al Armouti et de ses appels/messages à M^{me} Dina ne comportaient un seul

mot indiquant que ces personnes devaient être recrutées. Il ne s'agissait que de requêtes et de demandes en leur faveur ; les expressions utilisées étaient par exemple « merci de bien vouloir l'aider », « qui peut envisager si possible », « merci de faire ce que vous pouvez ». M. Armouti n'avait jamais fait savoir à la requérante qu'il s'était senti mis sous pression, gêné, perturbé ou agacé par les demandes de celle-ci. De fait, M. Al Armouti semblait coopératif et conciliant à l'égard de ses demandes. S'il y avait eu la moindre indication de tels sentiments, la requérante aurait immédiatement cessé d'intervenir et ne serait pas allée plus loin.

i. Rien ne prouve qu'elle aurait pris des mesures de rétorsion si ITSS n'employait pas ces personnes ou, de fait, qu'elle était en position de prendre de telles mesures contre ITSS. Il est fait référence aux courriels de la requérante des 26 et 29 novembre 2017, dans lesquels elle s'était désolidarisée du contrat et avait indiqué à ITSS que toute question, notamment relative à l'exécution du contrat, devrait être adressée au Chef de la Section du génie. Ce faisant, la requérante a indiqué à ITSS qu'elle n'avait pas le pouvoir d'influer sur quoi que ce soit ayant trait au contrat. Au surplus, les suggestions de personnes à employer ont été faites après l'attribution du contrat à ITSS et, par conséquent, elle ne possédait aucune influence ni aucun pouvoir sur ITSS.

j. Le défendeur a tenté de présenter les demandes persistantes de la requérante comme donnant l'impression à ITSS qu'en y donnant suite, l'entreprise pourrait éventuellement être récompensée dans le cadre d'une future procédure d'achats ou, au contraire, pénalisée si l'entreprise froissait la requérante ou ne répondait pas favorablement. Il s'agit là d'une simple hypothèse imaginée par le défendeur et fondée sur des conjectures. Aucun des témoins de l'entreprise ITSS n'a fait allusion, dans sa déposition, à un avantage ou à une menace de cet ordre.

18. S'agissant du grief selon lequel les faits établis ne sont pas constitutifs de faute, la requérante fait valoir ce qui suit :

a. Elle a agi sur le fondement de la demande du fournisseur, ITSS. En outre, elle agissait au mieux des intérêts de l'Organisation, car elle avait été témoin de la difficulté à recruter du personnel compétent et à se faire délivrer des visas à Abyei.

b. Il était de notoriété publique que le contrat précédent avait été résilié en raison du refus du Gouvernement soudanais de délivrer des visas. À Abyei, la main-d'œuvre suffisamment compétente et expérimentée pour satisfaire aux obligations prévues par le contrat était difficile à trouver, ainsi qu'il ressortait du procès-verbal de la réunion du CMS. Elle n'a tiré aucun avantage du fait d'avoir tenté de faciliter le recrutement de personnes dont elle estimait qu'elles possédaient les compétences et l'expérience requises, dans l'intérêt d'ITSS comme de l'Organisation. Ni le rapport d'enquête ni la lettre portant sanction ne font état d'un avantage personnel obtenu par la requérante. Pour ce qui est de présenter un intérêt personnel pour un tiers, bien que le recrutement par ITSS aurait représenté un avantage personnel pour les individus concernés, la requérante n'avait en aucune manière utilisé sa situation officielle pour contraindre ITSS à employer les personnes en question, mais s'était contentée de les prier/de leur demander d'examiner leurs candidatures.

c. Il ressort des faits établis que la requérante a transmis les noms d'individus sur le fondement de la demande faite par ITSS et conformément à l'incitation faite par l'Administration à employer des salariés existants. Elle s'est renseignée sur la situation du Dr Mekonnen pour des raisons humanitaires. Bien qu'elle ait proposé le nom de son propre frère, elle l'a par la suite retiré, après s'être rendu compte que la démarche était déplacée. Aucun de ces faits établis ne peut être qualifié de faute. Même dans le cas de son frère, la présentation du curriculum vitae (CV) de celui-ci était une erreur de jugement de sa part, mais n'est pas constitutive de faute.

19. La requérante affirme que son droit à une procédure régulière n'a pas été protégé et en veut pour preuve ce qui suit :

a. Il ressort du dossier que les enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne (le « BSCI ») avaient pris ensemble la déposition de deux témoins, à savoir M. Al Armouti et M^{me} Al Armouti. Il s'agissait d'une violation évidente de la procédure. Cette question touche au cœur de la confidentialité de la procédure d'enquête. Le BSCI déconseille à chaque témoin, à l'issue de sa déposition, de divulguer quoi que ce soit concernant son témoignage à d'autres personnes afin d'éviter l'harmonisation des dépositions et l'improvisation et de protéger l'intégrité de l'enquête. En l'espèce, deux témoins importants qui étaient plaignants ont été auditionnés ensemble, assis l'un à côté de l'autre.

b. Il ressort de la consultation de l'enregistrement audio de l'audition que, tout au long de leurs dépositions, les témoins s'aidaient mutuellement pour répondre aux questions et complétaient les réponses données par l'autre. Pareille déposition conjointe de témoins a non seulement aidé les intéressés à coordonner leurs récits, mais également à improviser leurs versions. Une telle violation du bon déroulement de l'enquête aurait dû être prise en compte par l'Administration et leurs dépositions auraient dû être écartées.

c. Il ressort de la consultation des messages WhatsApp que la conversation est décousue et semble avoir fait l'objet de captures d'écran sélectives, sans que la conversation complète soit communiquée : à ce titre, le contexte de la conversation est perdu. Par conséquent, on ne peut écarter l'éventualité que des messages aient pu être manipulés/altérés, en particulier puisque la conversation intégrale n'avait pas été transférée par M. Al Armouti. Les enquêteurs se sont intégralement fondés sur les messages WhatsApp communiqués par M. Al Armouti sans en avoir vérifié l'authenticité et l'exhaustivité à l'aide d'outils criminalistiques, alors que la thèse du défendeur repose entièrement sur

ces messages. De tels éléments de preuve auraient dû être écartés par l'Administration dans l'examen du dossier.

d. La lettre portant sanction était insuffisamment motivée. Dès lors, le défendeur a enfreint l'obligation qui lui est faite de fournir les motifs de la décision administrative. Un exposé bien rédigé des motifs est fondamental pour identifier les questions, les préoccupations et le raisonnement du décideur, en particulier dans une affaire d'une telle gravité. Or, la lettre portant sanction ne comportait qu'un seul paragraphe superficiel expliquant les motifs d'une décision à même de briser une carrière. Les arguments présentés par la requérante dans sa réponse à l'allégation n'ont pas obtenu de réponse ou n'ont pas été dûment pris en considération. En l'espèce, la lettre portant sanction échoue lamentablement à démontrer lesdits motifs, ce qui tend à indiquer que l'Administration n'a pas dûment examiné les faits ou exercé son jugement avant de décider de sanctionner la requérante.

e. Une déclaration entachée d'irrégularités importantes a été recueillie par les enquêteurs sur instruction de l'Administration. Le défendeur a reconnu que le Bureau de la gestion des ressources humaines avait adressé une directive en mai 2019 demandant au BSCI d'auditionner M. Haddadin alors que la lettre notifiant l'ouverture de la procédure a été remise le 28 mai 2019. Par conséquent, le Bureau de la gestion des ressources humaines a choisi de remettre ladite lettre avant même d'avoir réuni l'ensemble des éléments de preuve existants pour décider qu'il existait bien une accusation. Si l'Administration avait effectivement cherché à obtenir une nouvelle déclaration de la part de M. Haddadin afin de vérifier l'affirmation de la requérante concernant la réunion et la demande de personnel formulée par ITSS, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles la lettre notifiant l'ouverture de la procédure a été remise, si l'Administration ne disposait pas de l'ensemble des faits et si des doutes subsistaient. En outre, un délai d'environ

trois mois s'est écoulé avant que la déclaration soit finalement communiquée à la requérante pour lui permettre de formuler des observations.

20. La requérante avance que la sanction imposée était disproportionnée par rapport à la faute qui a finalement été établie. Le dossier à son encontre reposait sur une enquête entachée d'irrégularités et les éléments les plus cruciaux des accusations n'étaient pas prouvés. Il est impossible d'affirmer que la plupart des allégations, si ce n'est l'intégralité, ont été démontrées par des preuves claires et convaincantes ou même par une prépondérance des preuves. L'Administration a échoué à démontrer un avantage personnel obtenu par la requérante ou par un tiers. Elle a également échoué à démontrer un quelconque intérêt personnel de la requérante pour prouver l'accusation de conflit d'intérêts.

21. La requérante fait par ailleurs valoir que l'Administration a échoué à tenir compte de circonstances atténuantes, telles que ses excellentes performances professionnelles et le fait qu'au cours de ses 13 années précédentes de service dans des fonctions d'achat, elle n'avait aucunement commis de malversations financières ou autres actes et avait été une fonctionnaire exemplaire qui s'était vue confier des tâches relevant d'un niveau supérieur au sien. La non-prise en compte de circonstances atténuantes est à même de vicier une décision discrétionnaire.

22. En conséquence, la requérante demande l'annulation de la décision contestée.

Moyens du défendeur

23. Le défendeur demande au Tribunal de rejeter la requête au motif qu'il existe des éléments de preuve suffisants attestant que la requérante a suggéré et demandé à ITSS d'envisager de recruter une ou plusieurs personnes, dont son frère, avant comme après l'achèvement des procédures contractuelles avec l'Organisation des Nations Unies, d'un montant de 12 601 191,32 dollars des États-Unis, dans le cadre des obligations d'ITSS découlant du contrat.

24. Le défendeur fait valoir que la requérante reconnaît sa conduite, qui comprenait notamment la transmission à ITSS du CV de son frère et d'informations relatives à d'autres personnes, dont le Dr Mekonnen. Les faits pertinents sont par conséquent suffisamment établis.

25. Le défendeur fait en outre valoir qu'au cours de l'enquête, pour expliquer son insistance continue dans des messages texte sur WhatsApp du 7 décembre 2017, du 9 décembre 2017 et du 13 décembre 2017 après avoir été informée par ITSS que l'entreprise disposait déjà de salariés, la requérante a déclaré qu'elle avait agi ainsi au motif que les personnes qu'elle avait proposées connaissaient bien leur travail et qu'elle voulait rendre service à l'Organisation. La requérante a déclaré que, s'agissant du Dr Mekonnen, elle l'avait fait parce que l'intéressé se trouvait déjà sur le terrain et qu'il serait un atout pour l'Organisation, étant donné qu'il connaissait la région et n'avait pas besoin de visa.

26. Le défendeur affirme que la requérante a enfreint les alinéas b), g) et m) de l'article 1.2 du Statut du personnel et le paragraphe k) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, ce qui est constitutif de faute grave. La requérante a enfreint l'alinéa b) de l'article 1.2 du Statut du personnel dans la mesure où elle a échoué à faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité. Elle se trouvait en position d'influence et d'autorité du fait de son poste au sein de l'Organisation et elle a joué un rôle important dans l'attribution du contrat à ITSS ; en suggérant l'éventualité de recruter son frère et les autres candidats qu'elle proposait et en se renseignant sur l'avancée du dossier, et ce à plusieurs reprises, elle a exercé une pression indue sur ITSS pour que l'entreprise cède à ses demandes. Par extension, la requérante a enfreint l'alinéa g) de l'article 1.2 du Statut du personnel en utilisant sa situation officielle dans l'intérêt personnel de tiers quels qu'ils soient, y compris des membres de sa famille, en faisant usage de sa position et de sa qualité officielle pour plaider en faveur du recrutement de son frère et d'autres connaissances.

27. Compte tenu de son poste au sein de l'Organisation, et plus particulièrement de son rôle dans le cadre de la contractualisation avec ITSS, il était déplacé pour la

requérante de plaider en faveur du recrutement de son frère ou d'autres connaissances. Ses agissements à cet effet, en faveur de son frère et de ses connaissances, ont donné lieu à un conflit d'intérêts. La requérante a déclaré au cours de l'enquête et dans ses observations qu'elle regrettait d'avoir transmis le CV de son frère, mais qu'elle avait conseillé à son frère comme à ITSS de ne pas aller plus loin compte tenu du conflit potentiel. Bien que la requérante ait pu avoir des doutes quant au fait d'exercer des pressions sur ITSS pour que l'entreprise recrute son frère, elle a bel et bien exercé des pressions sur un fournisseur de l'Organisation afin qu'il recrute son frère à un poste en son sein. Il y avait là un conflit d'intérêts et un tiers était conscient de l'incidence grave de tels actes en termes de réputation.

28. En sollicitant, dans le cadre de ses fonctions au sein de l'Organisation, le recrutement de son frère et d'autres connaissances, la requérante a enfreint le paragraphe k) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, étant donné que son rôle dans l'attribution du contrat donnait raisonnablement l'impression qu'elle exerçait une autorité sur ce dossier et sur de futures attributions. Les arguments de la requérante selon lesquels elle n'avait pas agi dans son intérêt personnel sont erronés, puisque le recrutement de son frère aurait profité à sa famille et qu'elle aurait probablement reçu, à tout le moins, des remerciements de la part de toute autre personne qu'elle aurait aidée à obtenir un emploi. Au surplus, le paragraphe k) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel interdit expressément de solliciter une faveur et la requérante a enfreint cette disposition par sa persistance et ses demandes visant à ce que les candidats proposés par elle soient pris en considération et se voient proposer des postes.

29. De par ses fonctions au sein de l'Organisation, la requérante possédait une influence et une autorité considérables s'agissant des procédures d'achats. En suggérant l'éventualité de recruter divers candidats et en se renseignant sur l'avancée du dossier, et ce à plusieurs reprises, elle a exercé une pression sur ITSS, une entreprise qui s'était vu attribuer un contrat d'un montant élevé au moyen d'une procédure dans le cadre duquel la requérante avait joué un rôle majeur. Le fait d'exercer une pression sur ITSS pour que l'entreprise recrute certains salariés témoigne d'un

sérieux défaut d'intégrité. En plaidant en faveur du recrutement de son frère et d'autres connaissances, la requérante a fait usage de sa situation officielle dans l'intérêt personnel d'autres personnes, dont son frère. Ces agissements constituaient un grave conflit d'intérêts. Compte tenu du rôle de la requérante dans l'attribution du contrat à ITSS, ses pressions persistantes sur ITSS ont donné raisonnablement l'impression que l'entreprise pourrait éventuellement être récompensée lors d'une future procédure d'achats ou, au contraire, pénalisée si elle froissait la requérante ou ne répondait pas favorablement.

30. La requérante a commis une faute grave et la sanction imposée était proportionnée. La sanction imposée à la requérante n'était pas la plus sévère des mesures possibles. Compte tenu de la gravité de la faute commise par la requérante, il aurait été loisible à l'Organisation de la licencier. Or, la sanction permet à la requérante de rester employée au sein de l'Organisation. La période de suspension visée dans la sanction a expiré le 30 septembre 2021, date depuis laquelle elle peut de nouveau prétendre à une promotion.

31. La seule ligne de défense de la requérante est qu'elle était bien intentionnée dans ses actions dans la mesure où elle avait la volonté de servir au mieux les intérêts de l'Organisation et où elle n'en a tiré aucun avantage personnel. Elle affirme avoir agi dans le but d'éviter des problèmes de visas qui, selon elle, auraient pu retarder la mise en œuvre du contrat, comme cela avait été le cas par le passé, selon ses dires. Le défendeur fait valoir que cet argument ne résiste pas à l'examen puisqu'il n'est pas étayé par les éléments de preuve au dossier. Aucun sentiment de cette nature ne ressort de l'une quelconque des communications dans lesquelles elle suggérait que les candidatures de son frère et d'autres personnes soient étudiées par ITSS. L'argument est contredit par le fait qu'elle a persisté et signé s'agissant du Dr Mekonnen, et ce même après avoir été informée qu'un autre médecin était déjà sous contrat.

32. Le défendeur avance par ailleurs que la requérante n'a pas affirmé s'être inquiétée du visa du médecin sous contrat. Au contraire, la requérante, dans ses communications à ITSS, a indiqué que le Dr Mekonnen devait quitter la région sous

peu. Par conséquent, celui-ci aurait bénéficié de la possibilité de rester sur place, en plus d'obtenir un emploi. De même, le frère de la requérante aurait bénéficié d'un emploi, ce qui aurait été avantageux pour sa famille. Il ressort donc plutôt du dossier que les agissements de la requérante privilégiaient la famille de l'intéressée et d'autres personnes, et non les intérêts de l'Organisation. Ses actes n'étaient d'évidence pas dans l'intérêt de l'Organisation ; elle a exploité sa position au sein de celle-ci et potentiellement mis en péril la réputation et la capacité de l'Organisation à accomplir ses objectifs et à s'acquitter de ses mandats en portant atteinte à l'intégrité des procédures d'achats.

33. Le défendeur fait valoir que, contrairement à ce qu'a déclaré la requérante au cours de l'enquête, à savoir qu'elle souhaitait rendre service à l'Organisation, que les personnes dont elle a proposé les candidatures à ITSS connaissaient bien leur travail et qu'ITSS avait exprimé lors d'une réunion des préoccupations quant à sa capacité à trouver des salariés qualifiés, aucun élément de preuve ne confirme ces dires. M. Haddadin, la personne dont la requérante avance qu'il était présent à ladite réunion lorsque ITSS aurait exprimé cette préoccupation, a déclaré qu'il n'avait assisté à aucune réunion ni participé à aucun appel téléphonique au cours duquel ITSS avait demandé de l'aide pour trouver des salariés.

34. Pour ce qui est de l'argument de la requérante selon lequel elle aurait cessé son comportement déplacé si elle avait été informée du fait que ses interlocuteurs se sentaient mis sous pression ou contraints, le défendeur fait valoir que ceci n'excuse pas sa conduite. Il n'aurait pas dû être nécessaire de dire à la requérante que ses agissements étaient déplacés. Elle aurait dû en être consciente compte tenu de sa position au sein de l'Organisation et vis-à-vis d'ITSS, du déséquilibre de pouvoir créé par sa position au sein de l'Organisation par rapport à celle d'ITSS, une entreprise tentant de faire affaire avec l'Organisation.

35. La requérante déclare que, quand elle s'est rendu compte qu'il avait été déplacé d'envoyer le CV de son frère, elle a indiqué à M. Al Armouti de mettre le nom de son frère de côté. Cependant, de tels propos ne justifient pas sa faute antérieure ni sa

conduite s'agissant des autres candidats au recrutement pour lesquels elle a exercé des pressions auprès d'ITSS.

36. Le défendeur avance que le Tribunal devrait rejeter la requête dans son intégralité.

Examen

37. Dans l'exercice du contrôle juridictionnel, le Tribunal du contentieux administratif a pour rôle de déterminer si la décision administrative contestée est raisonnable et juste, conforme au droit et à la procédure et proportionnelle. À l'issue du contrôle juridictionnel, le Tribunal peut juger que la décision administrative contestée est déraisonnable, injuste, illégale, irrationnelle, irrégulière ou disproportionnée. Ce faisant, le Tribunal ne procède pas à un examen au fond mais à un contrôle juridictionnel. Ce dernier porte davantage sur la manière dont le décideur est parvenu à la décision contestée que sur le bien-fondé de celle-ci. Il est toujours fait preuve de toute la déférence voulue à l'endroit du décideur qui, en l'occurrence, est le Secrétaire général⁴.

38. Le Tribunal doit évaluer quatre éléments essentiels dans le cadre du contrôle juridictionnel d'une affaire disciplinaire : i) 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) les faits établis constituent une faute ; iii) la sanction est proportionnelle à la faute ; et iv) le droit du fonctionnaire à une procédure régulière a été respecté⁵.

39. Dans une procédure disciplinaire où la sanction n'est pas la cessation de service, le niveau de preuve est celui de la prépondérance des preuves. Le Tribunal doit se demander s'il est plus probable qu'improbable que le fonctionnaire ait commis les actes

⁴ Arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084), par. 42.

⁵ Arrêt *Suleiman* (2020-UNAT-1006), par. 10, citant l'arrêt *Nadasan* (2019-UNAT-917), par. 38 ; arrêt *Siddiqi* (2019-UNAT-913), par. 28.

allégués comme constitutifs de faute⁶. Ce niveau est inférieur au critère de la preuve claire et convaincante, requis dans les procédures disciplinaires donnant lieu à une cessation de service. Le Tribunal décide ce qui suit quant aux quatre éléments essentiels de la question dont il est saisi.

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

40. Le défendeur a imposé à la requérante, à titre de sanctions disciplinaires, un blâme écrit et une rétrogradation d'une classe avec suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion, en application des alinéas i) et vii) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel. Le niveau de preuve est donc celui de la prépondérance des preuves.

41. La requérante a été accusée d'avoir tenté d'exercer une influence sur ITSS pour que l'entreprise recrute une ou plusieurs personnes, dont son frère, après avoir pris part à la gestion de la procédure d'achats qui avait conduit à attribuer à ITSS un contrat avec la FISNUA.

42. La requérante a reconnu qu'elle avait effectivement transmis le CV de son frère ainsi que des informations professionnelles ayant trait à d'autres personnes, dont le Dr Mekonnen, à ITSS, fournisseur de la FISNUA, afin que l'entreprise puisse examiner leur candidature en vue d'un recrutement.

43. La requérante a concédé qu'elle avait été informée du besoin en personnel au sein d'ITSS dans le cadre de ses fonctions d'assistante aux achats de la FISNUA et de son rôle en qualité d'acheteuse et de fonctionnaire responsable de la Section des achats de la FISNUA, chargée de la communication avec ITSS pendant la procédure d'achats et de l'attribution du contrat à ITSS.

⁶ Arrêt *Suleiman* (2020-UNAT-1006).

44. La requérante a convenu que le fait de transmettre le CV de son frère à ITSS était un comportement déplacé et, à ce titre, elle a conseillé à ITSS de surseoir à envisager de le recruter.

45. La requérante a reconnu qu'elle avait transmis le nom du Dr Mekonnen ainsi que les informations professionnelles d'autres personnes et envoyé plusieurs rappels à ITSS pour demander avec insistance à l'entreprise d'envisager d'employer le Dr Mekonnen.

46. La question qui se pose est celle de savoir si le défendeur a ou non établi les faits sur lesquels repose la sanction à suffisance de droit. Le Tribunal estime que, la requérante ayant reconnu les faits, la question de savoir si les faits sur lesquels reposaient les sanctions ont été établis ne se pose pas. Ces faits ont en effet été établis sans équivoque de l'aveu même de la requérante. La question qui se pose est celle de savoir si les faits établis sont constitutifs de faute.

Les faits établis sont-ils constitutifs de faute ?

47. Selon le défendeur, les dispositions ci-après ont été violées par la requérante par le comportement qu'elle a reconnu : les alinéas b), g) et m) de l'article 1.2 du Statut du personnel et le paragraphe k) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel. Le Tribunal examine chacune de ces dispositions ci-après.

Alinéa b) de l'article 1.2 du Statut du personnel

48. Cette disposition impose aux fonctionnaires de faire preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Par intégrité on entend surtout, mais non exclusivement, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à son activité et à son statut.

49. Le défendeur avance que la requérante a échoué à faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, au motif qu'elle a fait usage de sa position d'influence et d'autorité dans l'Organisation pour implorer un fournisseur de recruter son frère et d'autres

personnes. La requérante a admis qu'elle avait effectivement formulé les demandes et requêtes, mais elle réfute l'argument du défendeur selon lequel, ce faisant, elle a agi en manquant d'intégrité.

50. Le Tribunal convient avec le défendeur que la requérante a échoué à faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité. Elle se trouvait en position d'influence et d'autorité du fait de son poste au sein de l'Organisation et a joué un rôle important dans l'attribution du contrat à ITSS ; en suggérant l'éventualité de recruter son frère et les autres candidats qu'elle proposait et en se renseignant sur l'avancée du dossier, et ce à plusieurs reprises, elle a exercé une pression indue sur ITSS pour que l'entreprise cède à ses demandes. Il est vrai que, de par ses fonctions au sein de l'Organisation et, en particulier, le rôle important qu'elle a joué dans la procédure d'attribution d'un contrat à ITSS, la requérante possédait une influence et une autorité considérables. Ainsi, la requérante était chargée non seulement de communiquer l'issue de la procédure d'achats à ITSS, mais aussi d'en assurer la gestion. Faire ensuite volte-face et solliciter des faveurs auprès du fournisseur dans le cadre de l'exécution du contrat constituait un sérieux défaut d'intégrité emportant des conséquences désastreuses sur la réputation de l'Organisation.

51. La requérante avance qu'elle a transmis les noms à ITSS à la suite de la demande de personnel formulée par l'entreprise. Elle a renvoyé le Tribunal à une réunion tenue le 8 novembre 2017 au cours de laquelle un représentant d'ITSS a fait état de la demande de personnel. Elle a également renvoyé le Tribunal au procès-verbal d'une réunion du CMS, en son paragraphe 3.06 c), lequel renvoie au fait qu'il était recommandé dans le cahier des charges et le volet technique du contrat que le fournisseur recrute d'anciens et d'actuels vacataires et qu'au cours de la conférence des soumissionnaires, tous les fournisseurs s'étaient dits intéressés par le recrutement de vacataires, au motif que cela faciliterait leurs démarches, en particulier au cours de la période initiale du contrat.

52. Le défendeur a contesté ces faits et soutient que la requérante était informée par ITSS du fait que l'entreprise avait déjà des salariés. Il est donc faux de prétendre

qu'ITSS a demandé l'aide de la requérante pour identifier des candidats. Le Tribunal juge l'argument du défendeur plus probable que celui de la requérante, au motif que cette dernière n'a pas suffisamment démontré qu'elle agissait sur demande d'ITSS. La demande du membre anonyme du personnel d'ITSS ne figure dans aucune des écritures de la requérante. Le Chef de la Section du génie de la FISNUA, M. Haddadin, a contesté avoir été au courant de cette demande et le procès-verbal du CMS qui atteste de la participation de M. Haddadin ne dit rien non plus de cette question, puisqu'il n'y figure aucune demande expresse ou implicite faite à l'Organisation d'aider ITSS dans ses procédures de recrutement.

53. Par ailleurs, la requérante avance qu'elle a transmis le nom du Dr Mekonnen en particulier parce qu'il était un atout pour l'Organisation, étant donné qu'il se trouvait déjà sur le terrain, qu'il connaissait la région et qu'il n'avait pas besoin de visa. Le défendeur conteste cet argument et soutient à l'opposé que ni l'Organisation ni le fournisseur n'ont exprimé la moindre préoccupation quant aux procédures de visa dans le cadre de ce contrat précis.

54. Le Tribunal estime que ces facteurs n'exonèrent pas la requérante de faute. En tant que fonctionnaire internationale, elle aurait dû agir avec intégrité. Ses actions ont mis en péril la réputation et l'image de l'Organisation.

Alinéa g) de l'article 1.2 du Statut du personnel

55. Cet alinéa dispose que 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 ses protégés. Le fonctionnaire ne doit pas non plus user de sa qualité officielle à des fins personnelles pour discréditer autrui.

56. La requérante a reconnu avoir sollicité des faveurs à un fournisseur avec lequel elle interagissait dans le cadre de ses fonctions officielles. Elle a transmis le nom et le CV de son frère à ITSS pour que la candidature de celui-ci soit étudiée en vue d'un

emploi dans l'entreprise, afin qu'ITSS exécute un contrat qui lui avait été attribué par l'Organisation. Elle a également transmis les noms d'autres personnes qui étaient ses protégés, dont un certain Dr Makonnen, afin que leurs candidatures soient étudiées. La requérante a également concédé qu'elle avait eu connaissance, dans le cadre de sa situation et de ses fonctions officielles, du fait qu'ITSS aurait besoin de personnel. Elle a tenté d'enrichir son frère, le Dr Mekonnen et d'autres personnes en tirant parti de ses contacts officiels pour les faire recruter par un fournisseur. Elle a tenté d'utiliser sa qualité officielle dans l'intérêt personnel de son frère et de ses connaissances, dont le Dr Mekonnen, en violation de l'alinéa g) de l'article 1.2 du Statut du personnel⁷.

Alinéa m) de l'article 1.2 du Statut du personnel

57. Il y a conflit d'intérêts lorsque l'intérêt personnel du fonctionnaire vient nuire à l'exercice de ses fonctions ou à l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international. Cette disposition oblige le fonctionnaire concerné à signaler tout conflit d'intérêts, ou risque de conflit d'intérêts, au chef du bureau dont il relève, l'Organisation devant neutraliser ce conflit et le résoudre au mieux de ses intérêts propres.

58. Le Tribunal convient avec le défendeur qu'en plaidant en faveur du recrutement de son frère et d'autres connaissances, la requérante a utilisé ses fonctions officielles dans l'intérêt personnel des personnes concernées. Ce comportement était constitutif d'un conflit d'intérêts tel qu'il est décrit à l'alinéa m) de l'article 1.2 du Statut du personnel, au motif que : i) la requérante était motivée par son intérêt personnel lorsqu'elle a transmis le nom de son frère et de connaissances afin que leurs candidatures soient étudiées en vue d'un emploi ; ii) comme établi plus haut, ce faisant, elle a mis en péril son intégrité en tant que fonctionnaire internationale et a jeté le discrédit sur l'image de l'Organisation ; iii) la requérante n'a pas non plus indiqué au chef de bureau, ni dans le procès-verbal de la réunion du CMS ou lors de la prétendue réunion du 8 novembre qu'elle disposait d'une liste de personnes qualifiées dont les

⁷ Arrêt *Masri* (2010-UNAT-098), par. 39.

candidatures pouvaient être étudiées en vue d'un emploi chez ITSS, permettant ainsi de résoudre tout conflit éventuel au mieux des intérêts de l'Organisation⁸.

Paragraphe 4 de la disposition 1.2 du Règlement du personnel

59. Le fonctionnaire ne doit offrir ni promettre de faveur, don, rémunération ou autre avantage personnel quelconques à un autre fonctionnaire ou à une tierce partie en vue d'amener celui-ci à accomplir quelque acte de sa fonction, s'abstenir d'accomplir cet acte ou en retarder l'accomplissement. De même, le fonctionnaire ne doit solliciter ni agréer de la part de tout autre fonctionnaire ou tierce partie de faveur, don, rémunération ou autre avantage personnel quelconques pour accomplir quelque acte de sa fonction, s'abstenir d'accomplir cet acte ou en retarder l'accomplissement.

60. En violation de la disposition qui précède, la requérante a reconnu d'elle-même, dans ses déclarations, avoir transmis le CV de son frère et d'autres connaissances à ITSS afin que l'entreprise puisse envisager de les recruter. Il en ressort l'impression qu'elle demandait une faveur en échange du rôle qu'elle avait joué dans l'attribution du contrat à ITSS. Il est évident que la requérante, de par son poste de fonctionnaire responsable de la Section des achats de la FISNUA et sa qualité d'acheteuse dans le cadre de la procédure en question, avait accompli un acte dans l'exercice de ses fonctions et qu'elle a sollicité à son tour des faveurs dans son intérêt personnel, par le truchement de son frère et de ses amis, en violation des règles applicables.

La sanction est-elle proportionnée à la faute ?

61. Quand le Tribunal examine le caractère proportionné d'une sanction, le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») a réaffirmé que [traduction non officielle] :

Dans le contexte du droit administratif, ce principe [de proportionnalité] veut que la mesure imposée ne soit pas plus sévère que ne l'exige le but recherché. L'exigence de proportionnalité est respectée si la mesure est raisonnable ; elle ne l'est pas si la mesure est excessive. Pour déterminer

⁸ Arrêt *Ganbold* (2019-UNAT-976), par. 23.

s'il y est satisfait, il faut examiner si la mesure répond à un objectif suffisamment important, si elle est rationnelle compte tenu de l'objectif en question et si elle n'est pas plus sévère qu'il ne faut pour l'atteindre⁹. Toute mesure disciplinaire prise à l'encontre du fonctionnaire en cause doit impérativement être proportionnelle à la nature et à la gravité de la faute commise¹⁰.

62. La sanction imposée à la requérante en l'espèce n'était pas la plus lourde compte tenu des circonstances. Le défendeur a considéré que la requérante était en position d'influence et d'autorité s'agissant des procédures d'achats au sein de l'Organisation. Dès lors, sa conduite a eu une incidence négative sur la réputation et l'image de l'Organisation. Il s'agissait d'une faute grave de l'intéressée, et l'Organisation aurait pu faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour licencier la requérante¹¹ ; cependant, elle a tenu compte de circonstances atténuantes et a permis à la requérante de conserver son emploi. Les effets de la sanction qui lui a été imposée ont cessé le 30 septembre 2021. La requérante peut désormais prétendre à une promotion.

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

63. « La question essentielle qui se pose s'agissant des garanties d'une procédure équitable est celle de savoir si le fonctionnaire a été dûment informé des allégations de faute et s'il a eu la possibilité raisonnable de faire les démarches nécessaires avant qu'une mesure soit prise à son encontre. Le Tribunal est convaincu d'une manière générale que les éléments essentiels du droit à une procédure régulière sont établis si le fonctionnaire a été pleinement informé des accusations portées contre lui, de l'identité des personnes qui l'accusent et de leurs témoignages et qu'il a pu, à ce titre, élaborer une défense et contester la véracité de leurs déclarations¹² » [traduction non officielle].

⁹ Arrêt *Akello* (2013-UNAT-336), par. 41, citant l'arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084), par. 39.

¹⁰ Paragraphe b) de la disposition 10.3 du Règlement du personnel.

¹¹ Arrêt *Jenbere* (2019-UNAT-935).

¹² Arrêt *Andriantseho* (2021-UNAT-1146/Corr. 1), par. 57.

64. Le Tribunal d'appel a également fourni l'orientation ci-dessous au Tribunal :

Seules les irrégularités de procédure substantielles peuvent rendre une décision administrative illégale. Même une mesure disciplinaire très sévère comme la cessation du service peut être jugée légale si, malgré certaines irrégularités de procédure, il existe des preuves claires et convaincantes d'une faute grave¹³.

65. En l'espèce, la requérante a affirmé que son droit à une procédure régulière n'a pas été protégé au motif que : i) les enquêteurs du BSCI avaient pris les dépositions de deux témoins ensemble. Elle a avancé que cette conduite de la part des enquêteurs était contraire au principe de confidentialité dans les enquêtes disciplinaires ; ii) il ressort de l'enregistrement audio de l'audition que les témoins s'aidaient mutuellement pour répondre aux questions et complétaient les réponses données par l'autre, dont certaines étaient des versions improvisées ; iii) le défendeur s'est fondé sur des messages WhatsApp qui n'ont pas fait l'objet d'analyses criminalistiques ; iv) la lettre portant sanction était insuffisamment motivée ; et v) la requérante a été mise en cause avant que l'Administration ait réuni l'ensemble des éléments de preuve dans l'affaire et un délai d'environ trois mois s'est écoulé avant que la déclaration d'un témoin soit communiquée à la requérante pour lui permettre de formuler des observations. En revanche, l'intéressée ne démontre pas en quoi ces vices ont pesé sur l'issue de l'affaire, étant donné qu'elle a reconnu les faits. La requérante connaissait la nature des allégations à son encontre, ainsi que le détail des allégations et l'identité des témoins. Elle avait tout loisir de demander des précisions ou d'interroger les personnes qui l'accusaient. Elle n'a pas fait valoir qu'elle avait été empêchée d'exercer l'un quelconque de ces droits au cours des enquêtes. Le Tribunal estime que le droit de la requérante à une procédure régulière a été respecté. Pour ce qui est des procédures d'enquête, le Tribunal estime que les anomalies relatives à la confidentialité ou à la mutualisation de notes, telles qu'elles sont avancées par la requérante, n'étaient pas suffisamment substantielles pour rendre la décision illégale.

¹³ Arrêt *Sall* (2018-UNAT-889), par. 33.

Conclusion

66. Le Tribunal souhaite souligner les sentiments exprimés il y a plus de dix ans par le Tribunal d'appel, à savoir [traduction non officielle] :

Les fonctionnaires exerçant des fonctions d'achats sont tenus de se comporter, d'un point de vue objectif, de manière impartiale et honnête et d'agir dans les seuls intérêts de l'Organisation des Nations Unies. Pour satisfaire à cette obligation, ils doivent être vus comme agissant avec intégrité, n'obtenir aucun avantage personnel de la part de tiers et ne pas se livrer à une conduite susceptible de donner l'impression qu'ils favorisent des tiers, c'est-à-dire qu'ils doivent être et apparaître comme étant irréprochables, en particulier dans leurs interactions avec des personnes ou des entités qui pourraient éventuellement se trouver en position de fournir des biens ou des services à l'Organisation, ou qui s'y trouvent déjà, comme des fournisseurs¹⁴.

DISPOSITIF

67. Le Tribunal peut mettre en cause le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière disciplinaire s'il estime que ledit pouvoir a été exercé de manière irrégulière. C'est à la requérante qu'il incombe de démontrer que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de manière irrégulière, conduisant à une violation de ses droits en matière d'emploi. En l'espèce, le Tribunal estime que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de manière régulière. La requête est rejetée.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 10 janvier 2022

Enregistré au Greffe le 10 janvier 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

¹⁴ Arrêt *Masri* (2010-UNAT-098), par. 37.