



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2020/012

Jugement n° : UNDT/2022/059

Date: 20 juin 2022

Original: anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffé : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

KENANI

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Nicole Nyamai

Conseil du défendeur :

Angela Arroyo, PNUD

INTRODUCTION ET RAPPEL DE LA PROCÉDURE

1. Ancienne fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement (« PNUD »), la requérante a, le 30 janvier 2020, saisi le Tribunal du contentieux des Nations Unies (« le Tribunal du contentieux administratif » ou « le Tribunal ») siégeant à Nairobi d'une requête en contestation de la décision prise par l'Administrateur associé du PNUD par intérim de lui imposer la mesure disciplinaire de cessation de service avec indemnité tenant lieu de préavis et sans indemnité de licenciement par application de l'alinéa a) de la disposition 10.1 et de l'alinéa a) viii) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel. La requérante demande les réparations suivantes : i) l'annulation de la décision contestée ; ii) le rejet du rapport d'enquête comme entaché de vice et d'irrégularité ; iii) l'octroi d'une indemnité de 12 mois de traitement en réparation de la cessation de service irrégulière et du préjudice moral et psychologique persistant qu'elle a subi.

2. Le défendeur a déposé sa réponse le 4 mars 2020.

3. Comme suite à l'ordonnance n° 209 (NBI/2020) du 26 octobre 2020, les parties ont informé le Tribunal qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience en l'affaire, qu'elles ne souhaitent ni être entendues ni produire de pièces et qu'elles étaient convenues de voir statuer en l'espèce sur le dossier en l'état.

4. Les parties ayant été invitées par ordonnance n° 065 (NBI/2022) à déposer toutes conclusions finales, le défendeur a déposé ses dernières conclusions le 10 juin 2022, la requérante n'ayant pas, quant à elle, donné suite à l'ordonnance.

FAITS

5. Au moment où il a été mis fin à son service, la requérante avait la qualité d'auxiliaire de direction de la classe G-7 (échelon 10) au Bureau du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies du PNUD au

Kenya¹ et était connue sous le nom de « Dottie »².

6. En enquêtant sur des allégations de fraude en matière d'achat portées contre un autre fonctionnaire et un fournisseur du PNUD au Kenya, le Bureau de l'audit et des investigations (« OAI »), ayant expertisé les appareils numériques, communications par courriel ainsi que les documents financiers et d'achats, a mis au jour des preuves de faute potentielle qui auraient pu être commise par la requérante en 2015 à l'occasion d'une procédure d'achat³.

7. En janvier 2015, une procédure d'achat a été lancée en prévision de la réunion du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et de la retraite annuelle de l'équipe de pays des Nations Unies (« conférence PNUAD-équipe de pays ») dans le comté de Kwale (Kenya), pour la prestation de services de conférence et l'hébergement des participants. PK (chef du Bureau du Coordonnateur résident), PM (assistant à la coordination du Bureau), JL (spécialiste de la coordination du Bureau) et la requérante ont concouru ensemble à organiser la conférence du PNUAD-équipe de pays⁴, mais c'était PM qui était en charge de centraliser la procédure d'achat.

8. Le 5 janvier 2015, PM a adressé par courriel aux fournisseurs du PNUD une demande de devis (« RFQ ») pour la prestation de services à l'occasion de la conférence PNUAD-équipe de pays à soumettre au plus tard le 8 janvier 2015 avant la fermeture des bureaux⁵. Le fournisseur DR a soumissionné le 6 janvier 2021 ; le fournisseur LL a fait et modifié une offre les 7 et 8 janvier 2015, le fournisseur SBR ayant, quant à lui, déposé et modifié une offre le 8 janvier 2015⁶. Les offres ont été envoyées à PM, qui a établi une matrice d'évaluation, puis l'a communiquée par courriel à la requérante et à JL le 9 janvier 2015⁷. La matrice d'évaluation indiquait les offres modifiées faites par SBR et LL, l'offre de LL étant la plus élevée,

¹ Réponse, annexe 2, p. 247, ligne 2.

² Ibid., p. 251, ligne 78.

³ Réponse, annexe 1, p. 3, par. 3.

⁴ Réponse, annexe 5, p. 24, lignes 322 et 323.

⁵ Réponse, annexe 2, p. 5.à 9.

⁶ Ibid, p. 15 à 29 ; 228 à 236.

⁷ Ibid., p. 11 à 13.

la recommandation étant d'adjuger le marché à SBR, son offre étant la moins-disante. La requérante n'a pas répondu à ce courriel⁸.

9. Le 10 janvier 2015, JL a informé par courriel la requérante, PM et PK de ce qui suit : « *SBR est le moins disant. Il nous faudra demander au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies de confirmer avoir donné son visa à SBR, auquel cas - possibilité à ne pas écarter - nous aurons sans doute du mal à justifier le choix de LL* »⁹. L'OAI n'a pas trouvé de réponse audit courriel émanant de PK, de PM ou de la requérante¹⁰.

10. Le 13 janvier 2015, après l'expiration du délai de soumission, LL a soumis une offre supplémentaire au PNUD accompagnée d'un courriel adressé à PM et à la requérante rédigé en ces termes : « *À la suite d'un entretien entre [le Directeur exécutif de LL] et Dottie, prière de trouver ci-joint une offre révisée venant modifier le tarif proposé concernant l'hébergement et les services de conférence [...]* ». PM a donné en réponse pour instruction à LL de « *renvoyer le devis antidaté au 6 janvier 2015* », ce que LL a fait, adressant copie à la requérante¹¹. PM a prétendu avoir adressé l'instruction en question à LL sur ordre reçu verbalement de la requérante¹². L'agent de LL qui a confectionné les offres et envoyé le courriel en question a confirmé avoir été chargé par le Directeur exécutif de LL de réviser l'offre et avoir reçu de ce dernier le nom et l'adresse électronique de la requérante¹³. Le Directeur exécutif de LL a toutefois nié connaître et avoir eu quelque entretien avec la requérante (ou Dottie) au sujet de la procédure d'achat relative à la conférence PNUAD-équipe de pays¹⁴. La requérante a confirmé s'être entretenue avec le Directeur exécutif de LL au sujet de la facturation mais l'avoir fait pensant que le Bureau du Coordonnateur résident avait adjugé le marché à LL et qu'ils s'occupaient alors d'en

⁸ Ibid., p. 742.

⁹ Ibid., p. 223.

¹⁰ Réponse, annexe 1, par. 61.

¹¹ Réponse, annexe 2, p. 237 à 247.

¹² Réponse, annexe 5, p. 242, lignes 1465 à 1483.

¹³ Ibid., p. 424 à 428, lignes 990 à 1077.

¹⁴ Ibid., p. 351 et 352, lignes 985 à 994 ; p. 354, lignes 1021 à 1030.

arrêter les détails¹⁵.

11. PM a établi et signé une matrice d'évaluation révisée comportant les mêmes offres de SBR et DR que celles résultant de la matrice d'évaluation du 9 janvier 2015 mais qui comportait la nouvelle offre révisée par LL le 13 janvier 2015, toutefois antidatée au 6 janvier 2015. En outre, était retirée de la matrice d'évaluation révisée la condition d'aménagement de salles de réunion en sous-groupes, concernant laquelle le prix proposé par LL était le quadruple de celui offert par les autres hôtels. Par suite, LL était le fournisseur le moins disant et donc recommandé à l'occasion de la procédure d'achat. Il s'est vu adjuger le marché et a accueilli la conférence PNUAD-équipe de pays du 1^{er} au 6 février 2015 dans le comté de Kwale.

12. PM a été entendu le 25 septembre 2017¹⁶, le Directeur exécutif de LL le 22 septembre 2017¹⁷, l'agent de LL le 24 septembre 2017¹⁸. L'OAI a informé la requérante le 8 mars 2018 qu'elle faisait l'objet d'une enquête et l'a entendue le 15 mars 2018¹⁹, puis a entendu PK le 19 mars 2018²⁰.

13. L'OAI lui ayant remis copie de son projet de rapport d'enquête le 3 juillet 2018 pour examen et observations²¹, la requérante a produit ses observations le 16 juillet 2018²².

14. La requérante a été accusée de faute par lettre datée du 19 janvier 2019²³. Dans sa réponse à l'accusation, elle a fait objection à certains caviardages dans le texte des comptes rendus des dépositions de témoins qui, selon elle, nuisaient à son aptitude à organiser sa défense²⁴. Cela étant, elle a reçu, le 7 août 2019, une version révisée du compte rendu des dépositions, nette de la plupart des caviardages en cause, pour

¹⁵ Réponse, annexe 2, p. 336 à 341 ; lignes 1993 à 2096.

¹⁶ Ibid., p. 85 à 289.

¹⁷ Ibid., p. 290 à 380.

¹⁸ Ibid., p. 381 à 444.

¹⁹ Ibid., p. 247 à 356.

²⁰ Réponse, annexe 5, p. 6 à 84.

²¹ Réponse, annexe 2, p. 936 et 937.

²² Ibid., p. 942 à 950.

²³ Réponse, annexe 3.

²⁴ Réponse, annexe 4 ; annexe 5, p. 2.

examen et observations²⁵. Le 21 août 2019, elle a répondu n'avoir pas d'autres observations à formuler²⁶.

15. Par lettre datée du 6 janvier 2020, l'Administrateur associé du PNUD par intérim a informé la requérante que les éléments de preuve disponibles, y compris ses propres déclarations, autorisaient à conclure qu'elle avait : i) commis une fraude en matière d'achat pour avoir « *aidé LL, fournisseur du PNUD, à soumettre, après l'expiration du délai de soumission, une soumission prétendument respectueuse des délais et proposant une offre inférieure à sa soumission originelle à l'occasion d'une procédure d'achat en janvier 2015* » ; ii) abusé de sa fonction en usant de son accès aux renseignements concernant la procédure d'achat pour faciliter la fraude à l'achat. En conséquence, il lui a notifié la décision de lui imposer la mesure de cessation de service sans indemnité de licenciement²⁷.

QUESTIONS

16. Le Tribunal d'appel a précisé ce qui suit : « S'agissant d'apprécier si le Secrétaire général a régulièrement exercé son pouvoir discrétionnaire en matière administrative, le Tribunal du contentieux recherche si la décision est assise sur une base légale, rationnelle, régulière en la forme et proportionnée, pouvant rechercher si le Secrétaire général a méconnu des éléments pertinents et retenu des éléments non pertinents et également si la décision est absurde ou inique »²⁸.

17. En matière disciplinaire, lorsque le licenciement est encouru, l'Administration doit établir la faute alléguée par « des moyens de preuve clairs et convaincants », ce qui « signifie que la véracité des faits allégués est hautement probable »²⁹.

²⁵ Réponse, annexe 5, p. 1

²⁶ Ibid.

²⁷ Réponse, annexe 6.

²⁸ *Sanwidi* 2010-UNAT-084, par. 40.

²⁹ *Turkey* 2019-UNAT-955, par. 32.

18. Le Tribunal du contentieux examine les éléments suivants en matière disciplinaire :

- a. Si les droits du fonctionnaire à une procédure régulière ont été respectés tout au long de l'instance ;
- b. Si les faits sont établis par des moyens de preuve clairs et convaincants ;
- c. Si les faits sont constitutifs de faute ;
- d. Si la sanction est proportionnelle à la gravité de la faute³⁰.

Les droits de la requérante à une procédure régulière ont-ils été garantis tout au long de l'instance ?

Argumentation

19. La requérante soutient que ses droits à une procédure régulière n'ont pas été respectés durant l'enquête et l'instance disciplinaires, lesquelles étaient entachées d'abus d'autorité, de discrimination et de harcèlement de la part de l'Organisation. Le rapport d'enquête ayant fondé la décision de sanction était grossièrement vicié et hautement sélectif. Quatre personnes avaient concouru à la procédure d'achat aux fins de la conférence PNUAD-équipe de pays et pourtant elle était seule à être convaincue de fraude à l'achat après l'enquête. Elle n'avait pas attribué le marché à LL, n'ayant pas reçu délégation de pouvoir pour ce faire. MM, responsable des achats et JG, responsable des opérations, étaient investis des pouvoirs délégués mais n'ont ni relevé ni réparé cette anomalie. Des témoins cruciaux comme JL, MM et JG n'ont été ni entendus ni soumis à enquête.

20. La requérante soutient également que le retard de cinq ans accusé par l'enquête et l'instance disciplinaires était déraisonnable. L'enquête avait été ouverte en 2015 et pourtant la requérante n'en a été informée qu'en 2018. Elle ne s'est vu ménager que 7 jours pour répondre aux allégations résultant du projet de rapport d'enquête. Après

³⁰ Ibid; *Miyzed* 2015-UNAT-550, par. 18 ; *Nyawa* 2020-UNAT-1024.

qu'elle a produit sa réponse, il s'est écoulé près de deux ans avant l'intervention de la décision attaquée, ce qui contrevient à la section 85 du Cadre juridique applicable aux violations des normes de conduite des Nations Unies en vigueur au PNUD, qui prescrit que la procédure d'enquête et le règlement de toute affaire doivent intervenir dans un délai maximum de 450 jours. Ce retard lui a porté préjudice parce qu'il lui était difficile de se souvenir de faits, dates ou discussions.

21. Le défendeur soutient que les droits de la requérante à une procédure régulière ont été respectés durant l'enquête et l'instance disciplinaires car l'OAI : l'a informée des allégations portées contre elle avant de l'entendre sur ce sujet ; lui a ménagé la possibilité de répondre aux allégations et éléments de preuve retenus contre elle avant de publier son rapport d'enquête ; a entendu tous les témoins pertinents à l'occasion de l'enquête et a régulièrement décidé de ne pas entendre MM et JG. La requérante s'est également vu ménager la possibilité supplémentaire de faire des observations sur la déposition de témoins durant l'enquête après qu'elle a fait objection aux caviardages opérés dans le texte du compte rendu des dépositions qui lui a été initialement remis³¹.

22. Le défendeur soutient également que l'enquête et l'instance disciplinaires n'ont accusé aucun retard car les allégations retenues contre la requérante ont été mises au jour à l'occasion d'une enquête tout à fait distincte menée par l'OAI au Kenya en 2018. La longueur de l'enquête s'explique en partie par le fait que la requérante n'avait pas révélé sa conduite en temps voulu. En outre, la requérante n'a nullement prouvé avoir été préjudiciée par quelque retard présumé³². Au contraire, étant demeurée au service du PNUD durant l'enquête et l'instance disciplinaires, elle a eu le bénéfice de son plein traitement³³.

³¹ *Requérante* 2013-UNAT-302, par. 39.

³² *Nasrallah* 2013-UNAT-310, par. 27 ; *Sina* 2010-UNAT-094, par. 3.

³³ *Nasrallah* 2013-UNAT-310, par. 27.

Examen

23. Pour le Tribunal, rien n'indique que le défendeur ait irrégulièrement choisi de sanctionner la seule requérante. Il ressort du rapport d'enquête que d'autres personnes objet d'enquête ont également été entendues. Que d'autres fonctionnaires aient eu une conduite similaire ne décharge pas la requérante de sa responsabilité dans la conduite en cause³⁴. Que le défendeur ait de fait choisi en définitive de ne prendre aucune autre mesure à l'égard de ces personnes ne rend pas l'action exercée contre la requérante discriminatoire parce que sélective. En tout état de cause, la requérante a été sanctionnée pour ses propres faits.

24. En ce qui concerne l'argument tiré du défaut d'entendre MM et JG, la requérante n'a jamais mis en avant les faits que les intéressés pourraient mettre au jour. À en juger par le rapport d'enquête, MM aurait pu avoir acquis par ouï-dire quelque connaissance venant confirmer que l'offre gagnante avait été antidatée sur instruction de la requérante. Tout en convenant que, par souci d'exhaustivité de l'enquête, la raison aurait dicté d'entendre MM, le Tribunal ne voit nullement en quoi la requérante en aurait tiré quelque avantage. Pour ce qui est de JG, rien n'indique qu'il aurait eu connaissance de quelque fait pertinent. Or, la requérante, représentée par un conseil, n'a pas demandé que soit entendu quelque témoin ; tandis que les éléments de preuve à charge retenus contre elle résultent principalement de documents établis au moment des faits.

25. S'agissant du grief tiré du peu de temps qui lui a été imparti pour produire des observations sur le rapport d'enquête, la requérante s'est vu ménager la possibilité supplémentaire de faire des observations sur la déposition des témoins de l'enquête après qu'elle a contesté les caviardages effectués dans le texte du compte rendu des dépositions. Sur ce sujet, le Tribunal fait observer d'office que les mentions demeurées caviardées après l'objection de la requérante (principalement les données privées des personnes entendues, telles que leurs adresses électroniques et comptes sur les

³⁴*Atana*, UNDT/2013/068, par. 108 ; *Portillo-Moya*, UNDT/2014/021, par. 42.

réseaux sociaux, et les faits relatifs à une autre procédure d'achat) sont étrangères aux faits intéressant la présente espèce. La requérante n'a pas demandé de temps supplémentaire après son dernier examen du rapport d'enquête, elle ne prétend pas que le temps qui lui a été imparti l'a privée de quelque avantage d'ordre procédural et elle n'a formulé aucune observation nouvelle dans sa requête au Tribunal.

26. Enfin, la longueur de l'enquête dans son ensemble, certes regrettable, n'est pas inhabituelle vu la portée de l'enquête menée par le Bureau des services de contrôle interne, à l'occasion de laquelle une autre affaire a mis au jour les faits imputés à la requérante. S'il juge mal fondé le grief tiré par le défendeur de ce que la requérante « n'a pas révélé sa conduite en temps voulu », le Tribunal souscrit à son argument que la requérante a tiré un avantage en ce qu'elle est demeurée au service du PNUD en attendant la clôture de l'enquête et de l'instance disciplinaires.

27. En conclusion, le Tribunal considère que les failles et insuffisances de l'enquête n'ont pas porté préjudice à la requérante en sa cause.

Les faits ont-ils été établis au moyen de preuves claires et convaincantes ?

Argumentation

28. Faisant fond sur le paragraphe 111 du rapport d'enquête, la requérante soutient qu'aucune preuve n'est venue établir qu'elle avait donné pour instruction à PM de demander à LL de réviser son offre. Pour l'essentiel, les éléments de preuve tendant à l'impliquer dans la fraude à l'achat présumée reposent sur des suppositions et des preuves indirectes – le seul fait qu'elle ait été mise en copie du courriel de JL en date du 10 janvier 2015 ne prouve pas qu'elle avait activement concouru à garantir que LL remporte le marché. Il est également clair que PM n'est pas un témoin crédible. La requérante a admis s'être entretenue au téléphone avec le Directeur exécutif de LL mais l'avoir fait à propos de la facturation de la prestation de services pour la conférence PNUAD-équipe de pays, la procédure d'achat n'ayant pas été évoquée à cette occasion.

29. Le défendeur fait valoir qu'il a été établi au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants que la requérante avait commis une faute grave. Il existe des preuves non réfutées attestant : qu'elle a eu un entretien avec LL alors que la procédure d'achat de janvier 2015 suivait son cours ; qu'elle savait que la procédure d'achat de janvier 2015 suivait encore son cours lorsqu'elle a eu cet entretien ; qu'elle a fourni à LL des informations d'initié concernant la procédure d'achat, qui lui ont permis de manipuler son offre pour en faire la plus compétitive et, en définitive, se voir adjudger le marché. La matrice d'évaluation non signée du 9 janvier 2015 avertissait la requérante que la procédure d'achat n'était pas achevée et que LL n'était pas le fournisseur le meilleur disant puisque la matrice indiquait que SBR était le moins disant, suivi de DR, l'offre de LL étant la moins compétitive. En outre, même si elle ignorait l'état de la procédure d'achat au moment où elle prenait langue avec le Directeur exécutif de LL, elle aurait certainement reçu confirmation de ce que la procédure suivait son cours alors qu'elle s'entretenait avec ce dernier, quand on sait qu'il y était partie. Le fait qu'elle n'ait pas informé ses collègues de cet entretien autorise à affirmer qu'elle a agi intentionnellement d'entrée de jeu et dans le dessein d'aider LL à ajuster son offre.

30. Le défendeur fait également valoir que le fait que d'autres fonctionnaires aient pu avoir eu une conduite similaire ne décharge pas la requérante de sa responsabilité dans la conduite en cause³⁵. Elle était tenue responsable de ses propres actes : avoir eu un entretien avec le Directeur exécutif de LL et lui avoir prodigué des informations lui permettant d'ajuster l'offre de LL. Cet entretien contrevenait à plusieurs règles gouvernant les achats, y compris celle interdisant à tout fonctionnaire de s'entretenir avec un fournisseur durant toute procédure d'achat et de procurer à tel fournisseur quelque information non fournie aux autres fournisseurs.

³⁵ *Atana* UNDT/2013/068, par. 108 ; *Portillo-Moya* UNDT/2014/021, par. 42.

Examen

31. Il est incontesté et résulte clairement de documents que, de par ses fonctions officielles, la requérante avait accès aux informations concernant la procédure d'achat de janvier 2015 et aux offres d'autres fournisseurs. En particulier, elle avait reçu la matrice d'évaluation du 9 janvier 2015, qui indiquait que LL avait soumis l'offre la plus élevée et ne se verrait, de ce fait, normalement pas adjuger le marché³⁶. Il est constant que la requérante savait que LL était le fournisseur préféré, comme il ressort également du courriel de JL en date du 10 janvier 2015, avertissant que « nous aurons sans doute du mal à justifier le choix de LL »³⁷ et de ce que PM a déclaré que « la direction », y compris la requérante, préférait manifestement LL³⁸. Il est établi que la requérante s'est ensuite entretenue avec le Directeur exécutif de LL.

32. La requérante a prétendu, durant l'enquête, que l'entretien se voulait l'occasion de discuter d'une formule de facturation, à savoir celle qui consisterait à combiner le prix du cocktail et du dîner de gala d'ouverture et le tarif d'hébergement et avoir eu cet entretien étant convaincue que LL était l'adjudicataire³⁹. Elle n'explique toutefois nullement ce qui pouvait l'autoriser à considérer que LL avait été officiellement sélectionné, alors qu'à l'époque : i) LL n'avait pas encore été officiellement sélectionné ; ii) il proposait les services les plus onéreux ; iii) le fait que la procédure était en cours ne saurait avoir manqué de transparaître durant son entretien avec le Directeur exécutif ; iv) combiner le prix du cocktail et du dîner de gala d'ouverture et le tarif d'hébergement avait certainement une incidence sur les tarifs et était donc favorable pour l'offre. La thèse avancée par la requérante concernant le contexte de l'entretien avec le Directeur exécutif de LL n'est donc pas crédible. D'autres éléments de preuve viennent en outre la contredire : un courriel émanant de VM, gérant des ventes de LL, daté du 13 janvier 2015, proposant l'offre révisée en évoquant clairement l'entretien entre le Directeur exécutif et la requérante, et le fait que VM a déclaré aux enquêteurs que le contenu du courriel et le nom et l'adresse de la requérante

³⁶ Réponse, annexe 2, pièce à conviction 3.

³⁷ Réponse, annexe 2, p. 223 (courriel du 10 janvier 2015) ; *ibid.*, déclaration de PM, p. 507 et 508.

³⁸ Réponse, annexe 2, entretien avec PM, p. 439.

³⁹ Réponse, annexe 2, pièce à conviction 14, p. 96 à 98 ; annexe 4, par. 26.

provenaient d'instructions reçues du Directeur exécutif. On retiendra que, selon toutes apparences, ce courriel est la première communication faisant intervenir la requérante dans les échanges auxquels LL était partie et qu'elle y était désignée par son surnom, signe de familiarité entre elle et LL⁴⁰. D'autres courriels datés du 13 janvier 2015, concernant la soumission d'une offre antidatée, avec copie à la requérante, viennent indiquer clairement que la procédure d'achat suivait son cours et qu'on cherchait à aider LL à remporter le marché, tout en dissimulant que son offre gagnante était tardive.

33. Pendant l'enquête, la requérante a dit ne pas se souvenir avoir vu le courriel de PM du 9 janvier 2015 comportant la première matrice d'évaluation, le courriel de JL du 10 janvier 2015 semblant indiquer une préférence pour LL et le courriel de PM du 13 janvier 2015 donnant pour instruction à LL d'antidater son offre, et pourtant le fait qu'elle nie avoir eu connaissance du contenu desdits courriels est d'autant moins plausible : qu'il est incontesté qu'elle a concouru à coordonner l'organisation de la conférence PNUAD-équipe de pays⁴¹ qui était la première priorité pour l'équipe à l'époque ; qu'elle était la plus expérimentée en matière d'achat de toutes les personnes parties à la correspondance ; qu'elle traitait d'ordinaire directement avec les hôtels à ces occasions⁴² ; que, selon ses propres dires, être en copie d'un courriel signifie « être dans le secret » s'agissant de l'affaire en question⁴³ ; que, dans le courriel du 9 janvier 2015 comportant le projet de matrice d'achat non signée, PM s'en remettait à son avis et à celui de JL ; que le courriel du 13 janvier 2015 faisait directement référence à elle et appelait par conséquent d'autant plus son attention. Somme toute, s'il pourrait accepter que tel courriel en apparence sans intérêt puisse échapper, de temps à autre, à l'attention d'un employé de bureau occupé ou lui paraître sans importance, le Tribunal rejette néanmoins comme tout à fait improbable que la requérante ait pu avoir ignoré plusieurs courriels intéressant la procédure relative à la conférence à venir, surtout quand on sait que le temps pressait et combien il importait de décider du lieu de la conférence pour l'organisation des étapes suivantes.

⁴⁰ Réponse, annexe 2, p. 885 et 886, entretien avec VM.

⁴¹ Ibid., entretien avec PM, p. 478.

⁴² Réponse, annexe 2, pièce à conviction 14, entretien avec la requérante p. 21.

⁴³ Ibid., p. 41.

34. Il est patent et confirmé par les personnes entendues⁴⁴ que les irrégularités de la procédure d'achat (la modification du cahier des charges, l'échange de courriels de correspondance non versés par la suite au dossier⁴⁵ et les multiples révisions des soumissions) ont concerné tous les trois soumissionnaires. Selon PK⁴⁶, les irrégularités s'expliqueraient par la hâte et le désir de pourvoir à temps à la prestation des services requis pour la conférence. Toutefois, au-delà d'un simple raccourci consistant en l'espèce à apporter de légères retouches à la demande de devis ou à accepter des soumissions révisées dans les délais, la requérante a favorisé un soumissionnaire particulier, en violation de la confidentialité de la procédure d'appel d'offres, des délais de soumission et de l'obligation d'impartialité dont elle était tenue. On retiendra que la requérante n'a pas expliqué avoir agi précipitamment ou s'être empressée de mener le processus à bien et n'a pas non plus fourni d'autre motif impérieux ; au contraire, elle prétend essentiellement avoir ignoré le contexte de la procédure d'achat pendant, nonobstant la preuve documentaire du contraire. Le fait qu'elle n'ait pas spontanément admis que préférence avait été donnée à LL et qu'elle ait commencé par nier avoir traité avec le Directeur exécutif montre qu'elle avait conscience d'agir dans l'irrégularité.

35. En conclusion, le Tribunal considère qu'il a été établi au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants : que la requérante avait discuté de la révision d'une offre pour permettre à LL de se voir attribuer le marché ; que, par suite, l'offre avait été révisée et, avec l'acquiescement de la requérante, frauduleusement insérée dans le dossier d'achat, en conséquence de quoi le marché a été attribué à LL.

Les faits sont-ils constitutifs de faute ?

Argumentation

36. La requérante soutient que les faits établis ne sont pas constitutifs de faute. Elle nie avoir commis quelque fraude à l'achat et avoir aidé LL à contracter les coûts, le but étant de réduire son offre générale pour remporter le marché, puisqu'elle croyait

⁴⁴ Réponse, annexe 2, pièce à conviction 015, entretien avec PK, entretien avec PM.

⁴⁵ Réponse, annexe 2, pièce à conviction 015, entretien avec PK p. 429 et 430.

⁴⁶ Ibid., entretien avec PK p. 404.

sincèrement que LL avait été sélectionné lorsqu'elle s'est entretenue avec le Directeur exécutif de LL.

37. Le défendeur soutient que les textes et politiques applicables interdisent expressément à tout fonctionnaire de se livrer à tout acte de fraude et de corruption, en particulier en matière d'achat (voir alinéas b) et e) de l'article 1.2) ; le Cadre juridique applicable aux violations des normes de conduite des Nations Unies en vigueur au PNUD⁴⁷ ; la politique du PNUD relative à la fraude et aux autres pratiques de corruption⁴⁸ ; la politique du PNUD relative à la déontologie, à la fraude et aux autres pratiques de corruption en matière d'achat⁴⁹). La requérante a enfreint ces règles et politiques en s'entretenant avec le Directeur exécutif de LL, sous couvert de l'exercice de ses fonctions officielles, et en lui fournissant des informations qui ont conféré à LL un avantage injuste à l'occasion de la procédure d'achat de janvier 2015.

Examen

38. Ayant retenu comme établis les faits décrits dans la précédente section, y compris ceci que la requérante a agi en sachant que la procédure d'achat était en cours dans le dessein d'avantager indûment LL, le Tribunal considère que les agissements de la requérante sont constitutifs de faute attentatoire aux règles visées par le défendeur dans la lettre d'accusation.

La sanction était-elle proportionnelle à la gravité de la faute ?

Argumentation

39. La requérante soutient que, même si elle avait commis la faute alléguée, la sanction à elle infligée n'était pas proportionnelle à ladite faute, surtout quand on sait que ses collègues qui avaient collaboré avec elle à l'occasion de la procédure d'achat n'ont pas été reconnus coupables. Comme elle a à son actif plus de 11 ans de carrière au service du PNUD, lui imposer la sanction de la cessation de service sans

⁴⁷ Réponse, annexe 7, par. 24.

⁴⁸ Réponse, annexe 8, par. 5.

⁴⁹ Réponse, annexe 9, par. 12, 19 à 21.

indemnité de licenciement constituait une violation grave de l'alinéa c) de la disposition 9.3 du Règlement du personnel. La décision contestée a gravement porté atteinte à sa carrière, à son image, à son intégrité et à sa réputation car elle ne peut plus trouver d'emploi à l'ONU ou à l'extérieur.

40. Le défendeur affirme avoir dûment apprécié tous les facteurs pertinents pour imposer la sanction disciplinaire.

Examen

41. La décision portant sanction⁵⁰ a fait valoir, à juste titre, que le Tribunal d'appel des Nations Unies avait toujours convenu avec toute organisation de qualifier de faute grave toute fraude en matière d'achat, en particulier lorsque le fonctionnaire avait usé de sa fonction pour commettre l'acte incriminé⁵¹. La sanction infligée à la requérante est conforme à celles prononcées par le PNUD dans le passé en présence de cas similaires et avec sa politique de tolérance zéro de la fraude et de la corruption⁵². Le PNUD a pris en considération la gravité de la conduite de la requérante, y compris le fait qu'elle avait pris l'initiative, ostensiblement dans l'exercice de ses fonctions officielles, de s'entretenir en privé avec LL, ce qui avait permis de fausser la procédure d'achat, qu'elle avait ainsi compromis l'intégrité de son issue et qu'en faisant fi des règles de l'Organisation, elle avait porté atteinte à sa réputation⁵³. Le PNUD a également tenu compte de l'attitude de la requérante face aux conclusions de l'enquête, celle-ci s'étant refusée à assumer la moindre responsabilité pour ses actes, nonobstant le fait qu'il est indisputable qu'elle s'est entretenue avec un fournisseur alors que la procédure d'achat suivait son cours et qu'elle a par la suite compromis la procédure dans son ensemble. Le PNUD a ainsi exprimé la crainte qu'elle ne récidive à l'avenir si elle conservait son poste⁵⁴. Tout en retenant à son actif le fait qu'elle justifiait

⁵⁰ Réponse, annexe 6.

⁵¹ *Masri* 2010-UNAT-098 ; *Konaté* 2013-UNAT-334.

⁵² Réponse, annexes 8 et 9, *Rajan* 2017-UNAT-781, par. 48 et 49.

⁵³ Le Tribunal relève qu'il est fait état en l'espèce d'irrégularités générales dont seraient entachées les procédures d'achat au PNUD, dont celles consistant dans le fait pour des fonctionnaires d'informer certains hôtels des offres de concurrents et d'accepter des dons, voir annexe 2, entretien avec JM, VM, DA.

⁵⁴ Réponse, annexe 6 p. 3.

de 11 ans de carrière sans faille à son service, le PNUD n'y a accordé que peu de poids parce que, précisément, la requérante connaissait parfaitement les règles et aurait d'autant plus dû les respecter.

42. Le Tribunal considère que le défendeur a dûment cerné les éléments pertinents et imposé une mesure disciplinaire proportionnelle à la faute⁵⁵.

DISPOSITIF

43. La requête est rejetée.

(Signé)
Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge
Ainsi jugé le 20 juin 2022

Enregistré au Greffe le 24 mai 2022

(Signé)
Eric Muli, juriste, au nom de
Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

⁵⁵ Ce nonobstant, il ressort de la réponse des exemples de logique circulaire et de fausses déclarations. La réponse fait valoir une circonstance aggravante dans le fait que la conduite en cause s'inscrivait dans le cadre de la procédure d'achat, circonstance qui n'est retenue ni dans la lettre d'accusation ni dans la décision portant sanction, ce qui est tout à fait correct. La requérante a été sanctionnée pour fraude en matière d'achat. Dès lors que les éléments de la fraude à l'achat sont constitués, ne peut être retenu comme circonstance aggravante le fait que la fraude a été commise à l'occasion de la procédure d'achat, car autrement on ne serait pas en présence de fraude en matière *d'achat*. En outre, la réponse fait valoir que la circonstance aggravante tient en ceci que la requérante « n'a nullement entrepris de signaler sa conduite à ses collègues », ce que la décision portant sanction ne dit pas. Au contraire, la lettre d'accusation et la décision portant sanction s'autorisent de ce qu'elle n'avait pas informé ses collègues de ses échanges avec LL pour conclure que la requérante avait agi délibérément, ayant connaissance de la procédure d'achat en cours, sans y voir une circonstance aggravante. Attendre de tout fonctionnaire qu'il dénonce sa propre conduite, c'est-à-dire., la « signale à ses collègues », et le poursuivre pour défaut de dénonciation en présence d'infractions disciplinaires intentionnelles heurterait le bon sens à maints égards. Si le fait de se dénoncer soi-même pourrait être qualifié de repentir actif et être retenu comme circonstance atténuante, le fait de s'abstenir de le faire est déjà contenu dans la notion d'intention.