



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/50

Jugement n° : UNDT/2010/173

Date : 28 septembre 2010

Original : anglais

---

D e f f Devant : n 5 8 Juge Vinod Bookell D

## **Introduction**

1. À la suite d'une enquête portant sur un cas de fraude dans le cadre des activités d'achat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), le requérant, assistant aux achats, a été informé par une décision en date du 11 janvier 2008 qu'il était renvoyé sans préavis pour faute grave. Il était accusé d'avoir sollicité, reçu et accepté d'un fournisseur de la MONUC des sommes d'argent, ce qui constituait une infraction aux dispositions des alinéas b), e), f), g) et l) de l'article 1.2 du Statut du personnel, de la Règle de gestion financière 5.12 et des paragraphes 1 et 2 de la section 4.2 du Manuel des achats (édition de 2004).

2. Le requérant a fait appel de cette décision devant le Comité paritaire de discipline, qui a recommandé, entre autres, que ladite décision soit annulée et que soient infligés en lieu et place un blâme écrit et une amende de 1 000 dollars au requérant. Dans un avis distinct, un membre du Comité paritaire de discipline a recommandé en outre que le requérant reçoive une somme de 1 000 dollars pour violation des formes régulières à son encontre.

3. Par sa décision en date du 19 mai 2009, le Secrétaire général a décidé de ne pas accepter la recommandation du Comité paritaire de discipline et de maintenir la décision de renvoyer sans préavis le requérant pour faute grave (« la décision contestée »).

4. En application de la circulaire ST/SGB/2009/11 sur les mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice, le requérant a soumis l'affaire au Tribunal de la section 57Mparit3 d'un re «2ii4(i)pmmi

## **Exposé des faits**

5. Le requérant est entré au service de l'Organisation le 15 mai 1979. Il a travaillé dans diverses missions de maintien de la paix en tant que fonctionnaire du Service mobile jusqu'en avril 2000, date à laquelle il est devenu assistant aux achats pour la MONUC, à la classe FS-4.

6. En sa qualité d'assistant aux achats pour la MONUC, le requérant était chargé des procédures de passation de marchés avec UAC, SPRL (« UAC »), magasin local qui vendait des appareils électroniques et du mobilier, entre autres à la Mission. Entre 2001 et décembre 2006, la MONUC a effectué 14 achats chez UAC, pour un montant



Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU, qui a lui aussi fait état des mêmes allégations de manquement dans une lettre adressée au requérant le 24 juillet 2007.

16. Le 13 août 2007, le requérant a été suspendu de ses fonctions avec plein traitement. Le 21 août 2007, le requérant a adressé au Bureau de la gestion des ressources humaines ses observations au sujet des accusations portées contre lui, à la suite de quoi, le 15 novembre 2007, l'Équipe spéciale a elle-même communiqué ses observations en retour.

17. Dans une lettre datée du 11 janvier 2008, le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le requérant, au nom du Secrétaire général, qu'il était

- b) Le membre du personnel reçoive un blâme écrit du Secrétaire général et acquitte une amende d'un montant de 1 000 dollars;
- c) Le membre du personnel reçoive le traitement et les prestations auxquels il aurait eu droit pour la période comprise entre la date de son renvoi sans préavis et le 31 janvier 2009, date à laquelle il aurait atteint l'âge du départ obligatoire à la retraite;
- d) Les droits à pension du membre du personnel soient restaurés et qu'il

## Conclusions du requérant

22. Dans la requête qu'il a introduite le 17 août 2009, le requérant demande que la décision prise par le Secrétaire général le 19 mai 2009 de donner effet à son renvoi sans préavis soit annulée en raison d'un manque de preuves et du fait que ladite décision a été viciée par des considérations extérieures.

23. Le requérant affirme que l'Administration s'est méprise quant aux faits. Il argüe qu'il n'a jamais sollicité d'argent auprès d'un fournisseur des Nations Unies. Il a acheté le matériel musical pour un montant de 1 600 dollars sans intérêt, sur un compte d'achat à crédit, ce qui est une pratique courante en Europe, appelée « crédit sans frais »<sup>2</sup>. Il affirme en outre qu'il était déjà client d'UAC avant de commencer à traiter les achats effectués par la Mission auprès de ce fournisseur. Selon lui, rien ne permet de suggérer qu'il s'agissait d'autre chose que d'une transaction légitime, à savoir une vente au détail à crédit. Quant au prêt de 800 dollars, le requérant souligne que M. « X » lui a prêté cet argent à titre individuel. M. « X » était un ami et le requérant l'a remboursé intégralement avant que l'investigation ne débute. Pour terminer, le requérant argüe qu'UAC n'était pas l'un des principaux fournisseurs de la MONUC. Le magasin en question traitait davantage avec les membres du personnel de la MONUC, qui s'y rendaient à titre privé, qu'avec la MONUC elle-même. Le requérant plaide qu'il s'agit là de circonstances atténuantes qui n'ont jamais été prises en compte par les enquêteurs.

24. En outre, le requérant argüe que la décision prise de le renvoyer sans préavis reposait sur des circonstances extérieures. Il prétend qu'il a été renvoyé pour permettre à l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats du BSCI de répondre aux nombreuses allégations faisant état d'irrégularités dans les procédures d'achat appliquées au sein du système des Nations Unies. Selon lui, cela pourrait expliquer, comme l'a signalé le Comité paritaire, que le Secrétaire général ait pris sa décision sans établir les faits au préalable.

---

<sup>2</sup> En français dans le texte (N.d.T.).

25. Au vu de ce qui précède, le requérant affirme que, si le Secrétaire général a toute discrétion en matière disciplinaire, notamment lorsqu'il s'agit d'accepter ou de rejeter les recommandations du Comité paritaire, cette liberté de décision n'est pas absolue. En rejetant les conclusions raisonnées du Comité paritaire, le Secrétaire général est passé outre à la plupart des critères énoncés par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire *Kiwanuka c. Secrétaire général des Nations Unies* (jugement n° 941), de nature contraignante. En usant de ses pouvoirs discrétionnaires, le Secrétaire général aurait dû respecter les formes régulières [jugements n° 309 (*Shields*, 1983), n° 388, (*Moser*, 1987), et n° 515 (*Khan*, 1991)] et sa décision aurait dû être raisonnée [jugement n° 203 (*Seghal*, 1975)]. Les faits tels qu'établis par le Comité paritaire ne constituent pas une faute, encore moins une faute grave, et même si l'allégation de conflit d'intérêts était concédée, elle ne saurait

- iii) De rendre comptables de leurs actes ceux qui ont mené l'enquête de façon mal avisée ;
- iv) De verser au requérant l'équivalent de cinq ans de traitement de base net pour compenser les dommages effectifs, par contrecoup et moraux qu'il a subi en conséquence des actes du défendeur ;
- v) De verser au requérant une somme de 6 500 dollars pour couvrir ses frais de représentation en justice.

### **Conclusions du défendeur**

28. Le défendeur a fourni un grand nombre de pièces à l'appui de ses déclarations écrites datées du 16 septembre 2009 et de sa réponse orale du 3 février 2010.

29. Le défendeur argüe que, par une décision datée du 11 janvier 2008, le requérant a été renvoyé sans préavis pour faute grave au motif qu'il avait sollicité des sommes d'argent auprès d'une société privée qui entretenait des relations commerciales avec la MONUC, qu'il avait reçu et accepté lesdites sommes et que cela constituait clairement un conflit d'intérêts compte tenu de son poste d'assistant aux achats. Plus spécifiquement, le requérant traitait avec UAC dans l'exercice de ses fonctions d'assistant aux achats. Pourtant, il avait sollicité un prêt de 800 dollars en liquide et une ligne de crédit pour du matériel musical, d'un montant de 1 600 dollars, auprès d'UAC, qui était un fournisseur de la MONUC.

30. Contrairement à ce que prétend le requérant, le Comité paritaire a fait un certain nombre de constatations contraires aux déclarations de l'intéressé, qui n'a pas contesté ces constatations lorsqu'il a déposé sa requête. Plus précisément, le Comité paritaire a conclu que la sollicitation d'un prêt par le requérant avait donné lieu à la « perception de l'existence d'un conflit d'intérêts et d'irrégularités, compromettant l'intégrité des processus et pratiques d'achat de l'ONU ainsi que l'image de l'Organisation dans le pays-même qu'elle était censée aider ». En outre, le jury a conclu que, au vu des circonstances, l'ami du requérant, en tant que chef des ventes

d'UAC, n'avait pas d'autres solutions que de répondre favorablement à la demande

son dû, on comprend que son créancier se soit demandé pendant toute l'année 2005 s'il avait ou non l'intention de le faire.

33. S'agissant des allégations du requérant selon lesquelles la procédure régulière n'a pas été respectée, le défendeur répond que le requérant a été traité équitablement à toutes les étapes de l'enquête : il a eu la possibilité de faire des observations et de présenter informations et preuves en réponse au rapport du BSCI et à la suite de son entretien avec l'Équipe spéciale. Enfin, le requérant a été informé de son droit d'obtenir un conseil juridique et il lui a été demandé de répondre aux accusations portées contre lui et de fournir des éléments d'information complémentaires.

34. À la lumière de ce qui précède, le défendeur argüe que les faits motivant les accusations ont été correctement établis. La participation du requérant à divers achats effectués auprès d'UAC est entachée de fraude et de corruption. Les constatations faites à l'encontre du requérant sont appuyées par des preuves. Les faits tels qu'ils ont été établis font apparaître une faute grave et la mesure disciplinaire imposée au requérant est proportionnée. Le défendeur demande donc au Tribunal de rejeter en bloc la requête de l'intéressé.

### **Considérants**

35. Le requérant a été licencié sans préavis par une lettre datée du 11 janvier 2008 au motif qu'il avait sollicité, reçu et accepté des sommes d'argent d'un fournisseur entretenant des relations commerciales avec la MONUC, en violation des dispositions des alinéas b), e), f), g) et l) de l'article 1.2 du Règlement du personnel, de la règle financière 5.12 et des paragraphes 1 et 2 de la section 4.2 du Manuel des achats.

36. Lorsque le Comité paritaire a examiné l'instance disciplinaire du requérant afin de fournir un avis au Secrétaire général, il a constaté que :

« la sollicitation [par le requérant] d'un prêt auprès d'un individu, fût-il un ami, associé avec un fournisseur dont la MONUC (et plus spécifiquement [le requérant], en sa qualité d'assistant aux achats dans l'exercice de ses fonctions officielles) pouvait donner lieu à la perception de l'existence d'un conflit d'intérêts et d'irrégularités, compromettant ainsi

potentiellement l'intégrité des processus et pratiques d'achat de l'ONU, ainsi que l'image de l'Organisation dans le pays auquel elle était censée, par sa présence, prêter assistance »

37. Indépendamment de la conclusion selon laquelle l'action du requérant « pouvait donner lieu à la perception de l'existence d'un conflit d'intérêts et d'irrégularités », le Comité paritaire a conclu que le Secrétaire général n'avait pas tenu compte d'un certain nombre de circonstances atténuantes plaidant en faveur du requérant et que la décision prise de renvoyer l'intéressé sans préavis était disproportionnée. Le Comité paritaire a recommandé, entre autres, l'annulation de la décision, l'imposition d'un blâme écrit et d'une amende de 1 000 dollars. Dans un avis distinct, un membre du jury a recommandé qu'une indemnité d'un montant égal soit versée au requérant pour violation de la procédure régulière à l'encontre de celui-ci.

38. Le 19 mai 2009, le Secrétaire général a fait savoir au requérant qu'il avait décidé de rejeter la recommandation du Comité paritaire pour les raisons suivantes : en premier lieu, les preuves à disposition montraient que les termes de la transaction concernant l'achat de matériel musical n'étaient pas « conformes à ce qui se pratique ordinairement » et qu'il ne s'agissait pas d'un achat légitime ; en deuxième lieu, le prêt de 800 dollars obtenu auprès de M. « X », responsable des ventes d'UAC, pouvait donner lieu à la perception d'un conflit d'intérêts ; troisièmement, lorsque l'Équipe spéciale d'investigation avait interrogé M. « X », ce dernier n'avait pas mentionné qu'il avait accordé le prêt en question à titre individuel.

### **Législation applicable**

39. L'alinéa g) de l'article 1.2 du Statut du personnel dispose ce qui suit : « Les fonctionnaires ne doivent pas utiliser leur

40. L'alinéa 1) de l'article 1.2 du Statut du personnel dispose qu'un « fonctionnaire ne peut accepter d'aucune source non gouvernementale ni distinction honorifique, ni décoration, ni faveur, ni don ou rémunération sans avoir obtenu au préalable l'assentiment du Secrétaire général ».

41. Les dispositions pertinentes du Manuel des achats de l'ONU sont libellées comme suit :

i) Section 4.2.1, paragraphe 1 : *« Il est essentiel que les fonctionnaires exerçant des fonctions officielles en matière d'achat ne soient pas placés dans une situation où leurs actes puissent être interprétés comme reflétant un traitement favorable vis-à-vis d'un individu ou d'une entité, parce qu'ils ont accepté des offres, des dons ou des invitations ou d'autres rémunérations similaires. Les fonctionnaires doivent non seulement prendre en considération la question de savoir s'ils pensent avoir été influencés, mais aussi l'impression que leurs actions susciteront chez les autres. »*

ii) Section 4.2.1, paragraphe 2 : *« En principe, les fonctionnaires de l'ONU ne peuvent accepter une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ou une rémunération, sans avoir obtenu au préalable l'assentiment du Secrétaire général. »*

### **Les accusations ont-elles été étayées ?**

42. Comme il l'a fait observer dans son jugement dans l'affaire *Diakité c. le Secrétaire général* (UNDT/2010/24), le Tribunal maintient que la charge de la preuve dans les affaires disciplinaires n'est pas du même ordre que dans le cadre de poursuites pénales : *[l]e Tribunal doit d'abord déterminer si les preuves présentées à l'appui de l'accusation sont crédibles et suffisantes pour qu'on y donne suite (...)*. Il a également défendu le principe suivant : *une fois que le Tribunal détermine que les preuves apportées à l'appui de l'accusation sont crédibles, l'étape suivante consiste à déterminer si ces preuves peuvent permettre de conduire à la conclusion incontestable et raisonnable qu'un acte de forfaiture a été commis.*

43. Dans le cas présent, il n'est pas contesté que le requérant a en deux occasions souscrit des prêts à taux zéro, auprès d'UAC et d'une personne travaillant en qualité de responsable des ventes dans cette société qui entretenait des relations commerciales avec la MONUC. Il est en outre noté que le requérant était responsable des achats effectués chez UAC par la Section des achats de la Mission.

44. Le requérant considère que ses actes ne constituent pas un manquement car ils sont intervenus en dehors du cadre de ses responsabilités au service des achats. Il prétend aussi qu'il a remboursé les prêts intégralement avant le début de l'enquête. Le défendeur répond que le requérant s'est placé lui-même dans une situation impliquant un conflit d'intérêts.

45. Le Tribunal observe que, dès le départ, dans sa déposition, le requérant a indiqué qu'il avait obtenu un prêt auprès d'une personne associée à UAC, fournisseur de la MONUC, et que la MONUC faisait donc partie des clients du créancier en question. À la lumière de la législation applicable susmentionnée, le Tribunal est d'avis que le requérant a fait

élément de preuve vitale ? A-t-il examiné la défense présentée par le requérant ? La décision du défendeur a-t-elle été influencée par une quelconque motivation personnelle ? Le défendeur a-t-il fait montre de préjugés à l'encontre du requérant ? Si l'on répond par la négative à une ou plusieurs de ces questions, on peut conclure que le défendeur n'a pas usé à bon escient du pouvoir de discrétion dont il était investi ».

48. Le Tribunal est d'avis que le défendeur a pris en considération tous les faits qui plaidaient en la faveur du requérant et tous ceux qui plaidaient contre lui et qu'il en a tiré des conclusions raisonnables. Le requérant a témoigné qu'il avait emprunté des sommes d'argent à un responsable des ventes représentant un fournisseur des Nations Unies. C'est sur cette base que le défendeur l'a accusé de manquement.

49. La disposition 110.1 de l'ancien Règlement du personnel se lit comme suit :

*« Le fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international, peut être considéré comme ayant une conduite ne donnant pas satisfaction au sens de l'article 10.2 du Statut du personnel, ce qui entraîne l'introduction d'une instance disciplinaire et l'application de mesures disciplinaires pour faute. »*

50. L'article 10.2 de l'ancien Statut du personnel dispose que :

*« Le/la Secrétaire général(e) peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction. »*

51. Sur la base de ce qui précède et du fait établi que le requérant a commis un manquement, le Tribunal est d'avis que le défendeur a eu raison d'imposer une mesure disciplinaire.

## Proportionnalité de la mesure disciplinaire

52. Selon le requérant, même si ses actes ont pu donner lieu à la perception d'un conflit d'intérêts, la sanction de renvoi sans préavis était disproportionnée par rapport aux accusations portées. Il affirme que des circonstances atténuantes auraient dû être prises en considération, étant donné qu'il avait remboursé les deux prêts intégralement avant le début de l'enquête.

53. Pour ce qui est des questions disciplinaires, le Secrétaire général dispose d'une grande liberté d'appréciation, ce qui inclut la possibilité pour lui de déterminer ce qui constitue une faute grave et la sanction appropriée qu'il convient d'imposer au fonctionnaire qui s'en rend coupable. En ce qui concerne les sanctions applicables, les facteurs suivants doivent être gardés à l'esprit : il n'appartient pas au Tribunal de déterminer ou d'envisager quelle sanction ou punition aurait été équitable et appropriée<sup>3</sup> ; le Tribunal doit décider si, en imposant ladite sanction, le Secrétaire général a fait un usage légitime et autorisé de la latitude dont il disposait<sup>4</sup> ; ou si la sanction était tellement disproportionnée ou injuste qu'elle équivalait à un abus de son pouvoir discrétionnaire par le Secrétaire général<sup>5</sup>.

54. Sans aucun doute, le Secrétaire général a mesuré le degré d'« irresponsabilité ou de désinvolture »<sup>6</sup> démontré par les actes commis par le requérant, ainsi que son « écart par rapport aux mesures de prudence ou aux pratiques habituelles »<sup>7</sup> que l'Organisation était en droit d'attendre d'un fonctionnaire titulaire d'un poste auquel étaient associées des responsabilités financières particulières. On ne dispute pas le fait que le requérant a remboursé l'intégralité des prêts. Néanmoins, le Tribunal trouve étrange et extrêmement troublant qu'il lui ait fallu attendre 17 mois pour rembourser une somme totale de 2 400 dollars pour le matériel musical et la caution pour l'appartement. La personne qui lui a prêté 800 dollars a déclaré qu'elle avait dû

---

<sup>3</sup> Jugement n° 1310 du Tribunal administratif des Nations Unies : *Facchin* (2007).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

« supplier » le requérant pour récupérer son argent. On peut donc légitimement se demander si le requérant aurait remboursé le prêt ou si un tiers quelconque aurait jamais découvert l'existence de ces prêts si l'enquête n'avait pas été menée. Dans le cas présent, la conduite du requérant ne correspond pas à ce que l'Organisation peut légitimement attendre des membres de son personnel. Le Tribunal fait sienne la conclusion suivante, à laquelle l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies était parvenu :

« S'il est vrai que dans l'immense majorité des affaires dont le Tribunal est saisi dans lesquelles on constate qu'une faute grave a été commise et que le fonctionnaire qui s'en est

56. Quant à la question de savoir si la sanction imposée était proportionnelle, la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies est claire : « Lorsqu'il apparaît que la sanction est disproportionnée, celle-ci peut être entachée de nullité » (Jugements n° 1274 [005] ; n° 1090, *Berg* [2002] ; n° 1151, *Galindo* [2003] ; n° 1167, *Olenja* [2004]). « Comme dans les cas où des fonctionnaires ayant de nobles objectifs mais aucune intention frauduleuse, dont la faute tient à l'incompétence et non pas à quelque activité délibérément frauduleuse ni à la volonté de commettre une infraction, je ne peux que constater que la sanction de renvoi était disproportionnée et entachait de nullité le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général. Le Tribunal est donc d'avis que la mesure disciplinaire imposée au requérant était disproportionnée »<sup>9</sup>.

### **Légalité de la procédure**

57. En ce qui concerne la légalité de la procédure telle que décrite dans les dispositions pertinentes de la circulaire ST/AI/371, le requérant a été informé des allégations portées contre lui et il a eu la possibilité de les réfuter. Rien n'indique qu'il n'a pas eu connaissance des éléments de preuve produits contre lui afin de lui permettre de mener sa défense. Le Tribunal conclut donc que les actes commis par le requérant représentaient un manquement, mais pas une faute grave justifiant un

- i) Ordonne l'annulation de la décision de renvoyer sans préavis le requérant ;
- ii) Substitue à cette sanction le versement au requérant d'une indemnité d'un montant équivalent au montant total des prestations auxquelles il aurait eu droit s'il avait été licencié plutôt que renvoyé sans préavis ;
- iii) Rejette tous les autres arguments.

---

(signé)

Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 28 septembre 2010

Enregistré au greffe le 28 septembre 2010

---

(signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies,  
Nairobi