



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/GVA/2018/066
Jugement n° : UNDT/2021/057
Date : 21 mai 2021
Original : Anglais

Juge : M^{me} Teresa Bravo
Greffe : Genève
Greffier : René M. Vargas M.

BEDA
contre
LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Sètondji Roland Adjovi

Conseil du défendeur :

Marisa Maclellan, HCR
Francisco Navarro, HCR

Requête

1. Par une requête introduite le 10 juillet 2018, le requérant, un ancien fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le « HCR ») conteste la décision de renvoi prise à son encontre à l'issue d'une procédure disciplinaire dans le cadre de laquelle il était accusé de corruption.

2. Le défendeur a déposé sa réponse le 10 août 2018 et le requérant a déposé une réplique à cette réponse le 25 novembre 2020.

3. Une audience de mise en état s'est tenue le 25 novembre 2020 et l'audience sur le fond du 18 au 20 janvier 2021.

4. Les parties ont déposé leurs conclusions finales respectives le 3 février 2021.

5. Par son ordonnance n° 60 (GVA/2021) en date du 1^{er} mars 2021, le Tribunal a informé les parties qu'il rendrait son jugement en anglais et qu'une traduction française leur en serait adressée ultérieurement. Il les a également informées que le délai d'appel commencerait à courir à compter du prononcé du jugement en anglais.

Faits

6. Le requérant est entré au HCR en juillet 1990 à un poste de secrétaire (G-4) en Côte d'Ivoire. En février 1991, il a bénéficié d'un engagement pour une durée déterminée à la classe G-5. Le 1^{er} janvier 2000, il a été promu à la classe G-6 au titre d'un engagement de durée indéfinie. Une année plus tard, il a été promu à la classe G-7. En avril 2002, il a été promu à la catégorie des administrateurs à un poste d'administrateur de terrain associé (P-2). Il a ultérieurement exercé des fonctions dans les domaines des programmes, des finances et de l'administration dans de nombreux lieux d'affectation dont le Cameroun, le Sénégal, le Rwanda, le Tchad, le Soudan, le Libéria, le Liban et le Burundi. En juin 2007, il a été promu P-3.

7. Le 6 juin 2014, le requérant a été affecté à Bangui, en République centrafricaine (« RCA »), en qualité d'administrateur principal chargé des programmes. Il était classé P-3 mais occupait un poste de la classe P-4. Le 1^{er} janvier 2015, il a été promu P-4 et le 1^{er} juillet 2017 il a été nommé coordonnateur des opérations à Peshawar (Pakistan).

8. Les faits ayant abouti à la décision contestée se sont déroulés alors que le requérant était en poste à Bangui, où il était le second notateur d'un assistant principal au programme (G-5).

9. En mars 2017, le HCR a chargé une organisation non gouvernementale (« l'ONG ») de la rénovation d'abris pour les réfugiés dans le district de Yaloké, à environ 220 km de Bangui. L'ONG concernée devait refaire la toiture de 26 maisons et, si nécessaire, en remettre les murs en état. Le budget total du projet était de 8 139 300 francs CFA (environ 14 386 dollars É.-U.).

10. Le projet a été exécuté selon la modalité de réalisation directe sur la base d'une avance opérationnelle. Cela signifie qu'un fonctionnaire du HCR était personnellement responsable des fonds alloués au projet.

11. C'est l'administrateur principal en charge de la réintégration (P-4) du HCR qui était le fonctionnaire responsable de l'avance opérationnelle. Il a demandé cette avance le 20 mars 2017 et a reçu du HCR un chèque correspondant au budget total du projet le 21 mars 2017.

12. Le même jour, l'administrateur principal en charge de la réintégration a remis au coordonnateur de l'ONG une première avance en espèces de 5 500 000 francs CFA (environ 9 722 dollars É.-U.) pour couvrir les dépenses de matériel et de transport. Un reçu attestant cette avance a été délivré.

13. Ultérieurement dans la même journée, l'assistant principal au programme visé au paragraphe 8 ci-dessus 2 000 000 de francs CFA sur les fonds qu'il avait reçus pour le projet. Ils se sont donné rendez-vous à environ 2 kilomètres des locaux du HCR et le coordonnateur de l'ONG a remis une enveloppe contenant la somme demandée à l'assistant principal au programme, qui ne lui a pas délivré de reçu.

14. L'assistant principal au programme a apporté l'enveloppe au requérant, qui l'a rangée dans un tiroir de son bureau sans en vérifier le contenu.

15. À la fin du mois de mars 2017, le coordonnateur de l'ONG a demandé des fonds supplémentaires. À l'appui de sa demande, il a présenté un rapport sur l'avancement des travaux indiquant qu'il avait rénové 20 maisons. Le 28 mars 2017, l'administrateur principal en charge de la réintégration lui a remis 1 000 000 de francs CFA supplémentaires.

16. Le 25 avril 2017, l'administrateur principal en charge de la réintégration et un administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris) du HCR se sont rendus sur le chantier et ont découvert que contrairement à ce qu'affirmait l'ONG dans son rapport, seules 10 maisons avaient été rénovées.

17. Le même jour, le coordonnateur de l'ONG a adressé un courriel à l'assistant principal au programme pour l'informer que le HCR était venu inspecter le chantier et que sans la somme qu'il lui avait reprise, les travaux n'avanceraient pas comme prévu. Il demandait donc à l'assistant principal au programme de dire à son « boss » qu'il fallait qu'il lui restitue cette somme sans condition, faute de quoi il dénoncerait l'affaire car il ne pouvait plus garder le secret. Le coordonnateur de l'ONG a adressé copie de ce courriel à l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris).

18. Le 26 avril 2017, l'assistant principal au programme a transmis le courriel du coordonnateur de l'ONG au requérant, qui lui a ordonné de restituer la somme en cause au coordonnateur de l'ONG. Le même jour, celui-ci a reçu 2 000 000 de francs CFA de l'assistant principal au programme, auquel il a délivré un reçu.

19. Le 19 mai 2017, le Bureau de l'Inspecteur général (le « BIG ») du HCR a reçu une communication alléguant que l'assistant principal au programme en poste au bureau du HCR à Bangui avait extorqué un pot-de-vin au coordonnateur de l'ONG. Concrètement, il était allégué que le 23 mars 2017 ou autour de cette date, l'assistant principal au programme avait demandé, et reçu du coordonnateur de l'ONG, un pot-de-vin de 2 000 000 de francs CFA (environ 3 400 dollars É.-U.). Il était de plus allégué que le requérant, qui était le supérieur de l'assistant principal au programme à l'époque des faits, était peut-être lui aussi impliqué.

20. Le BIG a ouvert une enquête et interrogé cinq témoins, dont le requérant le 14 juillet 2017.

21. Le 19 juillet 2017, le BIG a transmis le procès-verbal de son audition au requérant, qui a fait part de ses commentaires sur celui-ci et communiqué des informations additionnelles le 25 juillet 2017.

22. Le 28 août 2017, le BIG a communiqué les conclusions préliminaires de son enquête au requérant en l'invitant à les commenter, ce que celui-ci a fait le 5 septembre 2017. Il a réaffirmé que le montant reçu du coordonnateur de l'ONG était une garantie d'exécution destinée à garantir que celui-ci s'acquitte de ses obligations contractuelles.

23. Le 5 septembre 2017, le BIG a adressé la version finale de son rapport d'enquête à la Division de la gestion des ressources humaines (la « DGRH ») du HCR.

24. Sous couvert d'une lettre datée du 14 novembre 2017, la Directrice de la DGRH du HCR a transmis la version finale du rapport d'enquête au requérant et l'a informé qu'il avait été décidé d'engager une procédure disciplinaire à son encontre. Le requérant était invité à formuler des commentaires sur les allégations de faute dans un délai de deux semaines.

25. Le requérant a communiqué ses commentaires le 22 janvier 2018. Il affirmait qu'il avait conservé la somme de 2 000 000 de francs CFA demandée au coordonnateur de l'ONG à titre de garantie d'exécution. À l'appui de cette affirmation, il présentait une copie du formulaire d'avance opérationnelle qui contenait une note manuscrite adressée à l'assistant principal au programme suggérant qu'une somme de 6 000 000 de francs CFA soit versée à l'ONG, avec reliquat à payer après rapport des collègues du groupe sectoriel Abris. Le défendeur conteste l'authenticité de cette note manuscrite.

26. Par lettre datée du 2 mai 2018, la Directrice de la DGRH du HCR a informé le requérant de la décision du Haut-Commissaire de le renvoyer. Cette lettre se lisait notamment comme suit [traduction non officielle] :

En particulier, le Haut-Commissaire a conclu qu'il avait été établi sur la base de preuves claires et convaincantes que vous avez donné pour instruction à l'assistant principal au programme de demander au coordonnateur de l'ONG locale, partenaire d'exécution du HCR à Bangui (République centrafricaine), un pot-de-vin de 2 000 000 de francs CFA. L'assistant principal au programme a reçu cette somme du coordonnateur de l'ONG dans une enveloppe scellée qu'il vous a remise.

Arguments des parties

27. Les arguments du requérant sont les suivants :

- a. Le requérant a conservé la somme de 2 000 000 de francs CFA à titre de garantie d'exécution. Une preuve documentaire fiable (une note manuscrite) atteste qu'il a donné des instructions en ce sens à l'assistant principal au programme ;
- b. Le requérant avait le pouvoir d'opérer cette retenue, et comme il ne savait pas que l'administrateur principal en charge de la réintégration avait déjà constitué une garantie d'exécution, il a ordonné à l'assistant principal au programme de le faire ;
- c. Le requérant a conservé la somme dans une enveloppe scellée dans un tiroir de son bureau et lorsqu'il a appris, le 26 avril 2017, que l'administrateur principal en charge de la réintégration n'avait pas versé à l'ONG l'intégralité du montant convenu, il a ordonné à l'assistant principal au programme de restituer cette somme au coordonnateur de l'ONG ;
- d. Le témoignage du coordonnateur de l'ONG n'est pas fiable. En 2016, celui-ci n'avait pas mené à bien un projet qu'il avait été payé pour exécuter (le projet Don Bosco) et il avait menti dans ses rapports en indiquant que les travaux étaient plus avancés qu'ils ne l'étaient en réalité. De plus, il était revenu sur ses allégations contre le requérant ;
- e. Le coordonnateur de l'ONG n'a pas mené le projet à bonne fin bien que l'administrateur principal en charge de la réintégration lui ait versé une somme supplémentaire et il a essayé de trouver un « bouc émissaire » pour justifier ses propres carences ;

f. La procédure d'enquête souffre de vices graves : en particulier, l'enquêteur ne s'est pas rendu à Bangui pour mener son enquête et n'a pas interrogé les témoins dont le requérant avait proposé l'audition ; et

g. Il n'y a aucun lien entre la sanction disciplinaire de 2009 et la faute alléguée en 2017.

28. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. Les faits de la cause ont été établis au moyen de preuves « claires et convaincantes » conformément au critère établi par le Tribunal d'appel dans sa jurisprudence ;

b. Une analyse des faits incontestés de la cause, le témoignage à charge crédible du coordonnateur de l'ONG et sa rétractation ultérieure, les actes du requérant et de l'assistant principal au programme eu égard aux responsabilités des fonctionnaires associés au projet et de leurs interactions, ce qu'ont fait le requérant et l'assistant principal au programme sans conserver trace de leurs actes, le fait qu'ils ont restitué la somme en cause sans aucune vérification ainsi que leurs explications amènent à conclure qu'il existe des preuves claires et convaincantes que le requérant et l'assistant principal au programme ont sollicité et obtenu un pot-de-vin ;

c. Le Haut-Commissaire a décidé à juste titre que la conduite du requérant relevait de la corruption puisqu'il avait demandé un pot-de-vin à un contractant de l'ONU, et que cette conduite était incompatible avec les obligations fondamentales des fonctionnaires au regard du Statut et du Règlement du personnel ;

d. La mesure disciplinaire est proportionnelle à la faute. Pour déterminer la proportionnalité de la sanction disciplinaire, le Haut-Commissaire a tenu compte des circonstances aggravantes et atténuantes ainsi que du principe de parité ; et

e. Le droit du requérant à une procédure régulière a été respecté.

Jugement

Question préliminaire

29. Le Tribunal rappelle que le coordonnateur de l'ONG était l'un des témoins initialement appelé à témoigner à l'audience en vertu de l'ordonnance n° 3 (GVA/2021). Toutefois, l'intéressé ayant informé le Tribunal qu'il suivait un traitement médical dans un hôpital de Bangui, le Tribunal a décidé, par son ordonnance n° 6 (GVA/2021), que son témoignage n'était plus nécessaire puisque le dossier de l'affaire contenait déjà des preuves pertinentes concernant les faits auxquels il avait été mêlé.

30. Le coordonnateur de l'ONG a été informé de la décision du Tribunal par un courriel daté du 19 janvier 2021, mais le 20 janvier 2021, le dernier jour des audiences, il a adressé au Tribunal une lettre par laquelle il modifiait son témoignage.

31. Or comme il avait déjà décidé que le témoignage du coordonnateur de l'ONG n'était plus nécessaire, le Tribunal n'a pas admis sa lettre du 20 janvier 2021 comme preuve et n'en a donc pas tenu compte.

La portée du contrôle judiciaire dans les affaires disciplinaires

32. Le Tribunal d'appel a jugé que le contrôle judiciaire portait sur la manière dont la décision attaquée avait été prise, et non sur le fond de cette décision (voir *Sanwidi*, 2010-UNAT-084, et *Santos*, 2014-UNAT-415).

33. Le Tribunal d'appel a également défini le rôle du Tribunal du contentieux administratif dans les affaires disciplinaires (voir *Mahdi*, 2010-UNAT-018 et *Haniya*, 2010-UNAT-024). En l'espèce, le Tribunal considère qu'il doit examiner si :

- a. Les faits sur lesquels repose la mesure disciplinaire ont été établis conformément au critère applicable ;
- b. Les faits établis constituent juridiquement une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel ;

- c. La mesure disciplinaire prise est proportionnelle à la faute ; et si
- d. Le droit du requérant à une procédure régulière a été respecté durant l'enquête et durant la procédure disciplinaire.

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

34. Selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, lorsque la sanction disciplinaire est un renvoi, la faute alléguée doit être établie au moyen de preuves claires et convaincantes. Selon ce critère, il faut davantage que la prépondérance des preuves mais moins que la preuve au-delà de tout doute raisonnable. En d'autres termes, cela signifie que la matérialité des faits allégués doit être hautement probable (voir *Molari*, 2011-UNAT-164).

35. Le Tribunal va maintenant examiner si les preuves réunies par l'Administration pour établir les faits répondent au critère applicable en la matière.

36. Entre le 18 et le 20 janvier 2021, le Tribunal a tenu des audiences sur le fond de l'affaire durant lesquelles il a interrogé et contre-interrogé non seulement le requérant mais également d'autres témoins, à savoir l'assistant principal au programme, l'administrateur principal en charge de la réintégration et l'enquêteur du BIG. Il ne lui a toutefois pas été possible d'entendre le coordonnateur de l'ONG à l'audience en raison de l'état de santé de celui-ci.

37. Le Tribunal a estimé que le témoignage de l'administrateur principal en charge de la réintégration et celui de l'enquêteur du BIG étaient très clairs, cohérents et fiables. Il a par contre estimé que la version des faits donnée par le requérant et l'assistant principal au programme n'était ni fiable, ni plausible ni cohérente.

38. Le requérant a été renvoyé pour avoir demandé et reçu, par l'intermédiaire d'un subordonné (l'assistant principal au programme), un pot-de-vin de 2 000 000 de francs CFA du coordonnateur d'une ONG locale dans le cadre de l'exécution d'un projet du HCR à Yaloké.

39. Il appartient au juge de première instance d'évaluer les preuves de manière critique, d'examiner comment et dans quelles circonstances elles ont été réunies et de déterminer si elles étayaient raisonnablement les allégations formulées contre le requérant. À cette fin, le Tribunal récapitule ci-après, dans l'ordre chronologique, les faits incontestés les plus pertinents :

- a. Le projet de Yaloké a été exécuté selon la modalité de réalisation directe sur la base d'une avance opérationnelle. Cela signifie qu'un fonctionnaire du HCR était personnellement responsable des fonds destinés au projet. En l'espèce, c'est l'administrateur principal du HCR en charge de la réintégration qui était le fonctionnaire responsable de l'avance opérationnelle ;
- b. Le 21 mars 2017, l'administrateur principal en charge de la réintégration a versé au coordonnateur de l'ONG concerné une première avance en espèces de 5 500 000 francs CFA au titre du projet. Il a retenu et déposé dans le coffre de la Mission une partie des fonds destinés au projet à titre de garantie d'exécution ;
- c. Ultérieurement le même jour, l'assistant principal au programme a rencontré, à environ 2 km des locaux du HCR, le coordonnateur de l'ONG qui lui a remis 2 000 000 de francs CFA dans une enveloppe. L'assistant principal au programme n'a pas délivré de reçu au coordonnateur de l'ONG ;
- d. L'assistant principal au programme a apporté cette enveloppe au requérant qui n'a informé personne qu'il avait reçu la somme en cause du coordonnateur de l'ONG ;
- e. Le 25 avril 2017, le coordonnateur de l'ONG a adressé un courriel à l'assistant principal au programme pour l'informer que le HCR avait effectué une visite sur le site du projet et que, parce que la somme exigée par l'assistant principal au programme faisait défaut, les travaux n'avançaient pas comme prévu. Le coordonnateur de l'ONG demandait à l'assistant principal au programme de dire à son « boss » de lui restituer cette somme sans condition, faute de quoi il dénoncerait l'affaire car il ne pouvait plus garder le secret. Le

coordonnateur de l'ONG a transmis ce courriel à un administrateur de terrain associé (groupe sectoriel des Abris) du HCR ; et

f. Le 26 avril 2017, l'assistant principal au programme a transmis le courriel du coordonnateur de l'ONG au requérant qui lui a ordonné de restituer la somme en question à celui-ci. Le même jour, dans les locaux du HCR, le coordonnateur de l'ONG s'est vu restituer la somme de 2 000 000 de francs CFA par l'assistant principal au programme, auquel il a délivré un reçu.

40. Le requérant ne conteste pas avoir reçu la somme de 2 000 000 de francs CFA du coordonnateur de l'ONG par l'intermédiaire de l'assistant principal au programme mais il allègue ce qui suit :

a. Il avait le pouvoir de demander une garantie d'exécution au titre du projet ;

b. La somme de 2 000 000 de francs CFA a été retenue à titre de garantie d'exécution pour assurer que le projet de Yaloké soit mené à bien ;

c. Il existe une preuve documentaire de ses instructions, à savoir sa note manuscrite sur le formulaire d'avance opérationnelle suggérant à l'assistant principal au programme de verser 6 000 000 de francs CFA à l'ONG, le reliquat ne devant être versé à celle-ci qu'une fois que les collègues du groupe sectoriel Abris auraient remis leur rapport ;

d. Il a ordonné à l'assistant principal au programme de restituer la garantie d'exécution dès qu'il a appris, le 26 avril 2017, que l'administrateur principal en charge de la réintégration n'avait pas versé à l'ONG l'intégralité des fonds destinés au projet ; et

e. Le coordonnateur de l'ONG est revenu sur ses déclarations initiales.

41. Le Tribunal va évaluer les preuves versées au dossier compte tenu des arguments avancés par le requérant pour contester les faits sur lesquels repose la mesure disciplinaire.

La participation du requérant au projet

42. Le requérant affirme que la Section du programme avait le pouvoir de superviser les partenaires d'exécution du HCR. Les pièces versées au dossier montrent toutefois que le projet de Yaloké a été exécuté selon la modalité de réalisation directe sur la base d'une avance opérationnelle. Le coordonnateur de l'ONG n'était pas un partenaire d'exécution mais seulement un prestataire de services de construction.

43. L'administrateur principal en charge de la réintégration a déclaré à l'audience que le rôle de la Section du programme dans le cadre du projet consistait uniquement à approuver le budget et à débloquer l'avance opérationnelle.

44. De ce fait, même si le requérant a approuvé l'avance opérationnelle et signé le chèque aux fins du projet, ni lui-même ni l'assistant principal au programme n'étaient associés à l'exécution de celui-ci. Les preuves montrent que c'est à l'administrateur principal en charge de la réintégration qu'incombait la responsabilité générale du projet car c'est ce fonctionnaire qui avait demandé l'avance opérationnelle et était personnellement responsable des fonds.

45. En conséquence, le requérant n'avait pas le pouvoir d'exiger du coordonnateur de l'ONG qu'il verse une garantie d'exécution.

La prétendue garantie d'exécution

46. Le requérant fait valoir que la somme de 2 000 000 de francs CFA a été retenue en tant que garantie d'exécution pour garantir que le projet de Yaloké soit mené à bien.

47. Les preuves montrent qu'une garantie d'exécution avait déjà été retenue par l'administrateur principal en charge de la réintégration avant qu'une première avance soit versée au coordonnateur de l'ONG. Il n'y avait donc aucune raison de demander une autre garantie d'exécution.

48. Selon le témoignage du coordonnateur de l'ONG durant l'enquête, le 21 mars 2017, après qu'il eut reçu la première avance, l'assistant principal au programme lui a téléphoné pour lui demander de le rencontrer. Ils se sont retrouvés

en ville et l'assistant principal au programme lui a demandé de lui remettre 2 000 000 de francs CFA pour « le boss », sans nommer le requérant. L'assistant principal au programme lui a dit que s'il ne versait pas cette somme, son ONG ne pourrait plus travailler pour le HCR à l'avenir. Le coordonnateur de l'ONG a alors décidé de remettre à l'assistant principal au programme la somme demandée en espèces. Le coordonnateur de l'ONG a en outre déclaré qu'il avait été victime d'une escroquerie et qu'il était clair pour lui qu'il ne reverrait pas la somme remise à l'assistant principal au programme.

49. Après avoir soigneusement examiné les preuves, le Tribunal relève que le coordonnateur de l'ONG a donné la même version des événements en au moins trois occasions : 1) dans la déclaration qu'il a faite devant l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris) suite à la visite d'inspection que le HCR a effectuée sur le site du projet, 2) dans son courriel du 25 avril 2017, dans lequel il demandait à l'assistant principal au programme de dire à son « boss » de lui restituer l'argent sans condition, faute de quoi il dénoncerait l'affaire car il ne pouvait plus garder le secret, et 3) dans la lettre datée du 30 mai 2017 qu'il a adressée à l'administrateur principal en charge de la réintégration pour l'informer officiellement, entre autres, qu'il avait été victime d'une escroquerie car il lui avait été demandé de verser 2 000 000 de francs CFA au « big boss ».

50. Le requérant fait valoir que le témoignage du coordonnateur de l'ONG n'est pas fiable. Le Tribunal ne voit toutefois pas pour quelle raison le coordonnateur de l'ONG aurait inventé les faits allégués, en particulier parce que, par son témoignage, il s'impliquait dans une escroquerie.

51. De plus, le requérant n'a produit aucune preuve attestant l'hostilité alléguée du coordonnateur de l'ONG à son encontre ou à l'encontre de l'assistant principal au programme. Le Tribunal rappelle qu'il incombe au requérant d'étayer ses allégations lorsqu'il invoque des mobiles inappropriés.

52. Le Tribunal note que le témoignage du coordonnateur de l'ONG durant l'enquête correspond à celui de l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris). Il relève également avec préoccupation que ni le requérant ni l'assistant principal au programme n'ont jugé bon de documenter leurs actes ou, au moins, de

délivrer un reçu au coordonnateur de l'ONG lorsque celui-ci a remis la prétendue garantie d'exécution.

53. Le requérant est un fonctionnaire aguerri dans son domaine d'activité. Il travaille pour le HCR depuis 1990. Il semble toutefois qu'il ait délibérément méconnu la procédure prescrite par le Manuel de gestion financière du HCR.

54. À l'audience, le requérant n'a donné aucune explication plausible de son comportement, alors que l'administrateur principal en charge de la réintégration a clairement expliqué que normalement, les sommes en espèces doivent être placées dans le coffre de la Mission. Il est donc raisonnable de considérer que c'est ce que le requérant aurait dû faire, au lieu de conserver la somme en cause dans une enveloppe dans un tiroir de son bureau.

55. Le Tribunal note en outre que le requérant et l'assistant principal au programme n'ont informé ni l'administrateur principal en charge de la réintégration, qui était le fonctionnaire responsable des fonds destinés au projet, ni personne d'autre de l'existence de la prétendue garantie d'exécution. Toute personne raisonnable agissant de bonne foi en aurait au moins informé l'administrateur principal en charge de la réintégration.

56. En conséquence, compte tenu des preuves versées au dossier, le Tribunal conclut que l'intention du requérant n'était pas de conserver une garantie d'exécution mais bien d'obtenir un pot-de-vin du coordonnateur de l'ONG.

La preuve documentaire invoquée

57. Le requérant fait valoir que sa note manuscrite sur le formulaire d'avance opérationnelle daté du 20 mars 2017, qu'il a approuvé, est la preuve de son intention de demander une garantie d'exécution. Cette note manuscrite se lit comme suit :

Cher [prénom de l'assistant principal au programme], compte tenu de la nature des travaux, je suggère le paiement de XAF 6 000 000 le reliquat à payer après rapport des collègues de Shelter.

58. L'authenticité de cette note manuscrite est contestée par le défendeur qui fait valoir que, parce que ni le requérant ni l'assistant principal au programme n'ont mentionné cet élément crucial en temps voulu, elle a été rédigée a posteriori dans le seul but de répondre aux allégations de faute.

59. Étant donné que ni le requérant ni l'assistant principal au programme n'étaient associés à l'exécution du projet, le Tribunal ne comprend pas la logique de cette note manuscrite. Si le requérant avait l'intention de demander une garantie d'exécution, c'est à l'administrateur principal en charge de la réintégration et non à l'assistant principal au programme que ces instructions auraient dû être adressées.

60. Même en supposant que la note manuscrite en cause soit authentique, le Tribunal juge déraisonnable que ni le requérant ni l'assistant principal au programme n'en aient mentionné l'existence durant l'enquête. Le Tribunal relève que le rapport d'enquête indique expressément que le requérant a reconnu qu'il n'existait aucun document écrit indiquant qu'une somme de 2 000 000 de francs CFA serait conservée à titre de garantie d'exécution par la Section du programme.

61. De plus, le Tribunal note que les faits ne correspondent pas aux instructions figurant dans note manuscrite puisque, selon celle-ci, l'assistant principal au programme aurait dû retenir une somme de 2 139 300 francs CFA, c'est-à-dire la différence entre le budget total du projet (8 139 300 francs CFA) et le versement suggéré (6 000 000 de francs CFA). Or l'assistant principal au programme a reçu un montant de 2 000 000 de francs CFA du coordonnateur de l'ONG sans documenter ce versement.

62. Le Tribunal n'est donc pas convaincu de la valeur probante de la note manuscrite invoquée.

La restitution de la prétendue garantie d'exécution

63. Le requérant argue qu'il a conservé la somme en cause dans une enveloppe scellée dans un tiroir de son bureau et que lorsqu'il a appris, le 26 avril 2017, que l'administrateur principal en charge de la réintégration n'avait pas versé à l'ONG l'intégralité des fonds destinés au projet, il a ordonné à l'assistant principal au programme de restituer cette somme au coordonnateur de l'ONG.

64. Le Tribunal rappelle que le requérant n'a ordonné à l'assistant principal au programme de restituer la prétendue garantie d'exécution qu'après que le coordonnateur de l'ONG eut adressé un courriel à l'assistant principal au programme, le 25 avril 2017, l'informant de la visite d'inspection effectuée par le HCR et lui demandant de dire à son « boss » de restituer la somme « sinon l'affaire sera[it] dénoncée, car [il] ne [pouvait] plus cacher ce secret ». Le Tribunal note que ni le requérant ni l'assistant principal au programme n'ont répondu aux graves accusations du coordonnateur de l'ONG.

65. De plus, si une garantie d'exécution a précisément pour fonction de garantir qu'un contractant s'acquitte de ses obligations contractuelles, avant de restituer la prétendue garantie ni le requérant ni l'assistant principal au programme n'en ont informé l'administrateur principal en charge de la réintégration ou l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris), ni ne les ont consultés sur l'avancement des travaux.

66. Dans ces conditions, le Tribunal estime que lorsqu'ils ont restitué la prétendue garantie d'exécution, l'intention véritable du requérant et de l'assistant principal au programme était d'éviter que le coordonnateur de l'ONG ne les dénonce à l'Administration. De fait, les preuves attestent que le 26 avril 2017, lorsque l'assistant principal au programme a restitué la somme en cause au coordonnateur de l'ONG, le requérant et l'assistant principal au programme ne savaient pas que le coordonnateur de l'ONG avait déjà transmis son courriel accusateur à l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris).

La rétractation de son témoignage initial par le coordonnateur de l'ONG

67. Le Tribunal rappelle que le coordonnateur de l'ONG a été entendu dans le cadre de l'enquête. Il a témoigné sous serment le 7 juillet 2017. Le passage pertinent de sa déposition se lit comme suit [traduction non officielle] :

J'ai été victime d'une escroquerie ... lorsqu'on a remarqué que les travaux n'avançaient guère, j'ai dû révéler ce qui s'était passé à [l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris)]. Je lui ai dit que [l'assistant principal au programme] avait pris l'argent. J'ai ensuite demandé [à l'assistant principal au programme] de me rembourser. C'est à ce moment-là qu'il m'a remboursé.

68. Selon la déposition de l'enquêteur du BIG à l'audience, la relation des événements faite par le coordonnateur de l'ONG a toujours été claire et objective. L'enquêteur du BIG a déclaré qu'il avait expliqué au coordonnateur de l'ONG pourquoi il était interrogé et l'avait informé que son témoignage était enregistré.

69. En conséquence, que le compte rendu de l'audition du coordonnateur de l'ONG soit ou non signé est, du point de vue du Tribunal, dénué de pertinence. L'essentiel est que le coordonnateur de l'ONG savait qu'il était entendu dans le cadre d'une enquête officielle, qu'il témoignait sous serment et qu'il savait que son témoignage était enregistré.

70. Le témoignage du coordonnateur de l'ONG est corroboré par au moins trois éléments distincts, visés au paragraphe 49 ci-dessus, et rien ne prouve que ce témoignage ait été manipulé ou influencé par un parti pris ou de l'animosité à l'encontre du requérant ou de l'assistant principal au programme.

71. Le Tribunal relève toutefois que le coordonnateur de l'ONG a écrit au représentant du HCR à Bangui une lettre datée du 20 août 2018 dans laquelle il semble s'écarter de son témoignage initial. Dans cette lettre, le coordonnateur de l'ONG indique qu'après réflexion et à la suite de consultations, il tient à préciser la déclaration qu'il a faite à l'enquêteur du BIG en ce qui concerne le projet en cause. Il déclare qu'après la visite effectuée sur le site et les retards encourus, il a compris qu'en imputant une part de responsabilité aux agents de la Section du programme, il pourrait poursuivre l'exécution du projet.

72. Le Tribunal considère comme suspect que cette lettre de rétractation ait été produite 13 mois après l'audition du coordonnateur de l'ONG et seulement après que le défendeur eut déposé sa réponse le 10 août 2018.

73. Le Tribunal note également que les raisons pour lesquelles cette lettre a été rédigée et le contexte dans lequel elle l'a été demeurent obscurs.

74. Le Tribunal rappelle également qu'il n'a pas été possible d'interroger ou de contre-interroger le coordonnateur de l'ONG à l'audience sur le contenu de cette lettre ou les raisons pour lesquelles il semble s'être rétracté ; en conséquence, le

Tribunal ne peut guère accorder de poids à un élément de preuve que ni les parties ni lui-même n'ont pu soumettre à une évaluation critique.

75. Il suffit de noter que la lettre du 20 août 2018 n'est pas claire, qu'elle contredit les pièces versées au dossier et qu'elle semble motivée par des arrière-pensées. En conséquence, le Tribunal conclut que cette lettre n'est pas une preuve fiable et qu'elle ne peut être invoquée pour écarter le témoignage initial du coordonnateur de l'ONG et les preuves contemporaines de celui-ci réunies durant l'enquête.

76. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont été établis au moyen de preuves claires et convaincantes, et il va maintenant analyser les autres éléments soumis au contrôle judiciaire.

Les faits établis constituent-ils une faute ?

77. Il a été établi que le requérant et l'assistant principal au programme se sont entendus pour solliciter, et obtenir du coordonnateur de l'ONG, un pot-de-vin de 2 000 000 de francs CFA en relation avec le projet de Yaloké. Le requérant a ordonné à l'assistant principal au programme de percevoir ce pot-de-vin. Celui-ci a suivi les instructions du requérant et reçu la somme en question dans une enveloppe qu'il a remise au requérant.

78. La conduite du requérant relève de la corruption au regard de l'article 3.8 du document IOM n° 044/2013-FOM 044/2013 intitulé « *Strategic Framework for the Prevention of Fraud and Corruption* » (Cadre stratégique pour la prévention de la fraude et de la corruption) qui définit la corruption comme suit [traduction non officielle] :

Le fait d'offrir, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, quelque chose de valeur pour influencer indûment la conduite d'une tierce partie. La corruption peut prendre la forme d'un conflit d'intérêts non divulgué, de l'acceptation non autorisée d'honneurs, de cadeaux ou d'une rémunération, de pots-de-vin (y compris des dessous-de-table), de gratifications illégales ou d'une extorsion économique.

79. En se livrant à la corruption, le requérant a manqué à ses obligations de fonctionnaire international telles qu'énoncées à l'article 1.2 du Statut du personnel ; en particulier, il n'a pas :

- a. Fait preuve des plus hautes qualités d'intégrité (art. 1.2 b) du Statut du personnel) ;
- b. Rempli ses fonctions et réglé sa conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation (art. 1.2 e) du Statut du personnel) ;
- c. Eu, en toutes circonstances, une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international ni respecté son obligation de ne se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions à l'Organisation (art. 1.2 f) du Statut du personnel) ; ni
- d. Respecté son obligation de ne pas utiliser sa situation officielle ou des informations dont il a eu connaissance du fait de ses fonctions officielles dans son intérêt personnel (art. 1.2 g) du Statut du personnel).

80. Le requérant a de plus manqué aux obligations que la disposition 1.2 du Règlement du personnel mettait à sa charge, à savoir les obligations :

- a. De ne pas solliciter ni accepter de la part d'une 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 (disposition 1.2 k) du Règlement du personnel) ; et
- b. De n'accepter ni don, ni rémunération, ni faveur provenant de tiers qui ont une relation contractuelle de quelque type que ce soit avec l'Organisation ou souhaitant établir une telle relation avec celle-ci (disposition 1.2 p) du Règlement du personnel).

81. En conséquence, le Tribunal conclut que la conduite du requérant attestée par les faits établis constitue une faute et démontre, de manière générale, qu'il manque de l'intégrité attendue d'un fonctionnaire international.

La mesure disciplinaire prise était-elle proportionnelle à l'infraction ?

82. Il est de jurisprudence bien établie que le Secrétaire général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'imposition de sanctions pour faute, et qu'à tous les moments pertinents il doit respecter le principe de proportionnalité (*Applicant*, 2013-UNAT-280). Une fois la faute établie, la sanction ne peut être remise en cause qu'en cas d'absurdité manifeste ou d'arbitraire flagrant (*Aqel*, 2010-UNAT-040).

83. Dans l'affaire *Rajan* (2017-UNAT-781), le Tribunal d'appel a jugé ce qui suit [traduction non officielle] :

Pour apprécier si une sanction est proportionnelle à la faute, les principaux facteurs à prendre en considération sont notamment la gravité de l'infraction, l'ancienneté, les antécédents disciplinaires, l'attitude et la conduite passée de l'employé, le contexte de la violation et la cohérence de l'employeur.

84. Dans sa lettre datée du 2 mai 2018 informant le requérant de la mesure disciplinaire contestée, le Haut-Commissaire indique que pour assurer la proportionnalité de cette mesure, il a tenu compte des circonstances atténuantes et aggravantes de l'espèce ainsi que de sa pratique antérieure et de celle du Secrétaire général en matière disciplinaire.

85. À titre de circonstance atténuante, le Haut-Commissaire a tenu compte de l'ancienneté du requérant, qui avait travaillé pour le HCR dans plusieurs lieux d'affectation difficiles.

86. En tant que circonstances aggravantes, le Haut-Commissaire a tenu compte :

a. Du fait que le requérant avait déjà commis une faute, puisqu'il avait été sanctionné pour harcèlement et agression sexuels contre deux femmes en 2009, et

b. Du fait que les actes du requérant avaient compromis l'exécution d'un important projet au bénéfice de personnes relevant de la compétence du HCR en République centrafricaine. Le Haut-Commissaire a noté que si le contractant n'avait pu achever le projet, c'était en grande partie parce qu'il

avait dû rétrocéder, à titre de pot-de-vin, une part substantielle des fonds reçus du HCR.

87. Le requérant fait valoir qu'il n'y a aucun lien entre la sanction disciplinaire de 2009 et la faute qu'il aurait commise en 2017. Il affirme de plus qu'il n'était pas justifié d'invoquer la faute qu'il avait commise par le passé et que cela avait aggravé la partialité de l'appréciation ayant abouti à la sanction disciplinaire.

88. Le Tribunal n'est pas convaincu par cet argument du requérant. Il ressort du dossier que le Haut-Commissaire a tenu compte comme il convient de la sanction disciplinaire dont le requérant avait fait l'objet par le passé pour apprécier la proportionnalité de la mesure disciplinaire qu'il allait prendre. Le fait qu'il n'y ait aucun lien entre la sanction disciplinaire imposée au requérant en 2009 et la faute qu'il a commise en 2017 est dénué de pertinence et montre que l'appréciation du Haut-Commissaire a été mal comprise.

89. Le Tribunal convient avec le défendeur que l'Organisation ne peut tolérer la corruption car celle-ci va à l'encontre de ses valeurs fondamentales, compromet sa mission et porte atteinte à son image ainsi qu'à la confiance que les donateurs ont placée en elle.

90. Le Tribunal note également que dans des affaires similaires de fraude ou de corruption, les mesures disciplinaires prises par le Secrétaire général et le Haut-Commissaire ont été le renvoi ou le licenciement avec indemnité tenant lieu de préavis.

91. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que pour assurer la proportionnalité de la sanction disciplinaire qu'il allait prendre, le Haut-Commissaire a tenu compte comme il convient en l'espèce des circonstances atténuantes et aggravantes ainsi que de sa pratique et de celle du Secrétaire général dans des affaires similaires.

92. Étant donné la gravité de la faute du requérant, le Tribunal considère que la décision de le renvoyer n'est pas arbitraire mais constitue un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire du Haut-Commissaire de sanctionner les fautes. En conséquence, le Tribunal confirme la sanction disciplinaire prise contre le requérant.

Le droit du requérant à une procédure régulière a-t-il été respecté durant l'enquête et durant la procédure disciplinaire ?

93. Selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, le droit à une procédure régulière ne s'applique dans son intégralité qu'une fois qu'une instance disciplinaire est engagée (*Akello*, 2013-UNAT-336) ; au stade de l'enquête préliminaire, ce droit à une procédure régulière est limité (*Powell*, 2013-UNAT-295).

94. Après avoir soigneusement étudié le dossier, y compris en ce qui concerne l'enquête et la procédure disciplinaire, le Tribunal considère que le droit du requérant à une procédure régulière a été pleinement respecté tout au long de l'une et de l'autre.

95. Le Tribunal note que durant l'enquête préliminaire, l'enquêteur du BIG a informé le requérant des allégations formulées contre lui avant de l'interroger. L'entretien a été enregistré, le procès-verbal en a été communiqué au requérant pour qu'il le commente et le signe. Le projet de rapport d'enquête a également été communiqué au requérant pour qu'il le commente, et ses commentaires ont été pris en compte pour établir la version finale de ce document.

96. Le Tribunal note que durant la procédure disciplinaire, le requérant a été informé des accusations portées contre lui et de son droit d'être assisté par un conseil. La possibilité lui a également été donnée de formuler, sur les allégations de faute, des commentaires dont il a été tenu compte dans la lettre du 2 mai 2018 l'informant de la décision prise à son encontre.

97. Le requérant affirme que l'enquête est entachée de vices de procédure qui portent atteinte à son droit à une procédure régulière et attestent d'un parti pris à son encontre au motif que :

- a. L'enquêteur du BIG :
 - i. Ne s'est pas rendu à Bangui pour enquêter ;
 - ii. N'a pas entendu d'autres témoins potentiels ;
 - iii. N'a interrogé le coordonnateur de l'ONG que pendant 30 minutes, et que celui-ci n'a pas signé le procès-verbal de son audition ;
 - iv. « A un parti pris contre les Africains » ; et
- b. D'autres agents du défendeur ont mené des investigations en dehors du bureau chargé des enquêtes.

98. Le Tribunal rappelle qu'un enquêteur dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, sur la base d'une évaluation critique des éléments de preuve produits, s'agissant de décider ce qui est pertinent ou non aux fins de l'enquête (*Pappachan*, UNDT-2019-118).

99. L'enquêteur du BIG a expliqué à l'audience qu'il avait décidé de ne pas se rendre à Bangui parce qu'il considérait que cela n'était pas nécessaire eu égard aux faits allégués et au nombre relativement réduit de personnes en cause. Il était à son avis possible d'enquêter à distance.

100. L'enquêteur du BIG a également expliqué qu'il avait décidé de ne pas interroger les deux témoins proposés par le requérant parce qu'il estimait que leur témoignage n'était pas pertinent aux fins de l'enquête. Le requérant avait proposé que ces témoins soient entendus en indiquant qu'ils pourraient attester de la médiocrité du travail du coordonnateur de l'ONG dans le cadre d'un projet antérieur et de sa capacité limitée de mener le projet à bonne fin mais, comme indiqué au paragraphe 44 du rapport d'enquête, la capacité du coordonnateur de l'ONG ou la qualité de son travail n'étaient pas en cause.

101. Le Tribunal considère que la longueur du témoignage du coordonnateur de l'ONG est dénuée de pertinence. De plus, le fait qu'il n'ait pas signé le procès-verbal de son audition ne constitue pas, pour les raisons exposées au paragraphe 69 ci-dessus, une irrégularité procédurale. À cet égard, l'enquêteur du BIG a expliqué à l'audience qu'il est de pratique courante de ne pas demander aux témoins autres que des fonctionnaires de signer le procès-verbal de leur audition ayant fait l'objet d'un enregistrement sonore étant donné que, dans la plupart des cas, il leur est difficile de le faire parce que leur accès à Internet, à un ordinateur et à un scanner est limité. Dans une telle situation, c'est normalement l'enquêteur qui signe le procès-verbal de l'audition.

102. Le Tribunal note que si l'administrateur principal en charge de la réintégration et l'administrateur de terrain associé (groupe sectoriel Abris) peuvent avoir pris des mesures pour vérifier les faits avant de faire rapport au BIG, cela ne constitue pas une irrégularité procédurale car l'enquête a été menée comme il convient par le BIG. En fait, il est raisonnable de procéder à un minimum de vérifications avant de porter des faits à l'attention du BIG, et il n'y a là rien d'irrégulier.

103. Le Tribunal conclut également qu'il n'y a aucune raison de considérer que l'enquêteur avait un parti pris contre les Africains, comme l'allègue le requérant. Le Tribunal rappelle qu'à l'audience l'enquêteur du BIG a déclaré que selon son expérience professionnelle, une petite somme d'argent pouvait suffire pour corrompre les gens en Afrique en raison de la faiblesse de leurs revenus. Il s'agissait d'une réponse à une question précise du Tribunal qui ne saurait prouver l'existence d'un parti pris contre le requérant durant l'enquête.

104. Pour les raisons susvisées, le Tribunal conclut que les allégations d'irrégularités procédurales du requérant ne sont pas étayées et que son droit à une procédure régulière a été respecté durant l'enquête et la procédure disciplinaire.

Décision

105. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

De rejeter la requête dans son intégralité.

(Signé)

Teresa Bravo, juge
Ainsi jugé le 21 mai 2021

Enregistré au greffe le 21 mai 2021

(Signé)

René M. Vargas M., greffier, Genève