



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/041
Jugement n° : UNDT/2022/036
Date : 14 avril 2022
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

TESFAYE

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Esther Shamash, Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

1. Le requérant conteste les mesures disciplinaires qui lui ont été imposées, à savoir la perte de deux échelons et la suspension, pendant deux ans, du droit à toutes augmentations de traitement pour avoir dissimulé et encouragé une fraude au motif qu'il n'a pas signalé la rédaction d'un mémorandum d'accord antidaté, en vertu du paragraphe a) de la disposition 10.1 et des alinéas ii) et iii) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel (la « décision contestée »).

2. Le défendeur a déposé sa réponse le 6 mai 2019, insistant auprès du Tribunal pour qu'il rejette la requête dans son intégralité.

3. Le 29 septembre 2020, conformément à l'ordonnance n° 175 (NBI/2020), le requérant a déposé une requête modifiée¹ dans laquelle il attaquait la décision contestée.

4. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (« le Tribunal ») a entendu le témoignage du requérant et de M^{me} Helina Tadesse, spécialiste de programme au bureau de pays du Programme des Nations Unies pour le développement en Éthiopie (le « PNUD Éthiopie »). Pour les motifs exposés ci-après, la requête est rejetée.

Rappel des faits

5. Le 18 novembre 2015, l'adresse courriel de la ligne directe anti-fraude du PNUD a reçu deux plaintes, l'une de « NSTC Labo » et l'autre de M. Abeje Belew, pour corruption alléguée dans l'octroi du projet de centre national de test des sols (le « projet NSTC ») à l'entreprise Digata Industries Public Limited Company (« Digata PLC/Digata »)².

¹ La requête initiale a été déposée le 29 mars 2019, mais sans respecter la forme souhaitée ni la limite de 10 pages.

² Réponse, annexe 1, pièces à conviction 2 et 3.

6. Le 23 avril 2016, un journal local éthiopien, *The Reporter*, a publié un article intitulé « Ministry denies blame against misuse of UNDP Fund » ([traduction non officielle] « Le Ministère nie toute accusation d'utilisation abusive des fonds du PNUD ») en référence au projet NSTC. Dans l'article, il était allégué une utilisation abusive de fonds du PNUD et indiqué que le Ministère éthiopien de l'agriculture avait fait appel à Digata PLC en violation des procédures officielles de mise en concurrence employées par les organismes publics dans le pays.

7. Le 27 avril 2016, le requérant a envoyé un courriel à M. Tegegnework Gettu, Administrateur associé du PNUD, faisant référence à l'article du *Reporter*.

8. Le 30 janvier 2017, le Directeur adjoint et responsable des enquêtes par intérim du Bureau de l'audit et des investigations du PNUD a informé le requérant que son bureau enquêtait sur des allégations de fraude relative à des achats dans le cadre desquelles il était allégué que l'intéressé avait participé à la présentation erronée de documents afin de justifier l'octroi direct d'un contrat à Digata empêchant le déroulement d'une mise en concurrence pour le projet NSTC³.

9. Le 29 septembre 2017, un exemplaire du projet de rapport d'enquête du Bureau de l'audit et des investigations a été envoyé au requérant afin que celui-ci formule des observations. Il a soumis ses observations le 26 octobre 2017⁴.

10. Le 19 juillet 2018, le requérant a été accusé d'avoir dissimulé et encouragé une fraude dans la mesure où il savait, et n'a pas signalé, qu'une fonctionnaire du PNUD avait établi un mémorandum d'accord à signer par le Ministère éthiopien de l'agriculture et Digata dont la date de signature était fautive afin de faciliter la passation du contrat avec Digata⁵. Le requérant a répondu à la lettre notifiant l'ouverture de la procédure le 30 août 2018⁶.

³ Réponse, annexe 1, pièces à conviction 4 et 5.

⁴ Requête, annexe 1 ; réponse, annexe 1, pièce à conviction 45.

⁵ Réponse, annexe 3.

⁶ Requête, annexe 2 ; réponse, annexe 4.

11. Le 8 janvier 2019, sur la base d'un examen de l'ensemble du dossier, y compris des observations du requérant, M. Mourad Wahba, Sous-Secrétaire général du PNUD et Directeur du Bureau régional pour les États arabes, a conclu que les actions du requérant étaient constitutives d'une faute grave nécessitant l'imposition de mesures disciplinaires. Le Sous-Secrétaire général du PNUD a décidé d'imposer la décision contestée⁷.

Moyens des parties

Moyens du requérant

12. Le requérant fait valoir qu'il a été informé des conclusions du Bureau de l'audit et des investigations le 26 octobre 2017. Il a répondu en rejetant toutes les allégations formulées contre lui. Il n'a pas participé à la procédure relative au projet NSTC, il n'a aucunement donné l'ordre à M^{me} Tadesse de rédiger le mémorandum d'accord antitadé et la déposition de celle-ci a été fabriquée de toutes pièces pour faire porter la faute sur le requérant.

13. Le projet NSTC était géré par M. Samuel Bwalya, Directeur de pays et Représentant résident du PNUD par intérim en exercice, M^{me} Tadesse et le Ministère éthiopien de l'agriculture. Or, dans son rapport, le Bureau de l'audit et des investigations concluait ce qui suit :

- a. le requérant et M. Bwalya avaient chargé M^{me} Tadesse de rédiger une lettre à faire signer par le Ministère de l'agriculture et adressée au PNUD demandant au PNUD de procéder à la rénovation du NSTC et de faire appel à Digata pour ce faire ;
- b. le requérant avait été présent à la réunion du 9 avril 2014 et M^{me} Tadesse est partie du principe que l'instruction de produire ces documents provenait du requérant et de M. Bwalya ; et

⁷ Requête, annexe 3 ; réponse, annexe 5.

c. le requérant indiquait dans une note de passation des fonctions envoyée le 3 août 2014 qu'il convenait d'assurer le suivi la signature du mémorandum d'accord.

14. Ce n'est qu'après des articles parus dans la presse concernant une éventuelle fraude dans le cadre de la rénovation du NSTC que le requérant a remarqué que le mémorandum d'accord antidaté avait été rédigé par M^{me} Tadesse et signé par le Ministère de l'agriculture et Digata.

15. Le témoignage du requérant a été indûment interprété pour imposer la décision contestée. La communication que lui a adressée M^{me} Tadesse en juin ou juillet 2014 concernait sa préparation d'une lettre d'intention ou d'un mémorandum d'accord qui a été transmis au Ministère éthiopien de l'agriculture. Ce qu'il a compris au moment de ladite communication correspondait à la procédure habituelle de rédaction d'un mémorandum d'accord pour aider le Ministère de l'agriculture, et non au mémorandum d'accord antidaté qui est illégal. À ce moment-là, le requérant n'était pas au courant du mémorandum d'accord antidaté ; c'est après qu'il a été chargé de se coordonner avec le Bureau de l'audit et des investigations qu'il a commencé à voir les fichiers. Ainsi qu'il l'a fait valoir dans sa réponse aux accusations datée du 30 août 2018, le requérant n'a jamais participé à la procédure de passation de contrat avec Digata. Dans son témoignage, il a reconfirmé au Bureau de l'audit et des investigations qu'il aurait pu faire quelque chose s'il avait remarqué la moindre information à l'époque des faits. Il a relevé auprès des enquêteurs le caractère criminel que constituait le fait d'antidater un mémorandum d'accord afin de rendre compte de sa compréhension générale des faits et cet élément ne devrait pas être considéré comme un aveu sur ce point.

16. À aucun moment le requérant n'a reconnu ou avoué avoir évité d'ouvrir des courriels ayant trait à Digata au motif qu'il soupçonnait l'existence d'irrégularités dans la manière dont le PNUD Éthiopie menait sa procédure. Dans son audition du 17 janvier 2017 dans le cadre de l'enquête, le requérant a déclaré qu'il avait fait part de sa préoccupation concernant la passation directe de marchés avec Digata pour les projets antérieurs sans aucune procédure de mise en concurrence et des difficultés qu'il

avait rencontrées en 2012 et 2013, attestées par la déposition de l'ancienne Directrice de pays, Mme Alessandra Tisot. Il ne disposait d'aucune information selon laquelle il y avait eu une irrégularité dans la procédure ayant trait au projet NSTC en 2014 et n'était pas au courant de son obligation de signaler l'existence d'un risque.

17. La lettre d'intention a été révisée et transformée par Digata en mémorandum d'accord, lequel a été soumis au Ministre de l'agriculture pour avis supplémentaire. Or, dans son rapport d'enquête, le Bureau de l'audit et des investigations, pour des raisons inconnues, a modifié la lettre d'intention en mémorandum d'accord en violation de la section 4 des Directives relatives aux enquêtes du Bureau de l'audit et des investigations, qui imposent à ce dernier de conserver objectivité, impartialité et équité.

18. Le courriel de M. Bwalya du 1^{er} août 2014 est le seul courriel dans lequel le requérant a été informé pour la première fois de la signature du mémorandum d'accord entre Digata et le Ministère de l'agriculture. Dans sa note de passation des fonctions, il faisait référence au mémorandum d'accord émis par M. Bwalya, et non au mémorandum antidaté que le requérant n'a ni préparé ni ordonné de rédiger.

19. Le mémorandum d'accord antidaté a été signé avant la diffusion de sa note de passation des fonctions du 14 août 2014. Pourtant, M^{me} Tadesse a communiqué avec le Ministre le vendredi 15 août 2014 à 5 h 19, soit neuf heures avant la diffusion de la note de passation des fonctions de l'intéressé. Le requérant fait valoir que les questions du « mémorandum d'accord antidaté » et de la « lettre d'intention » ont été mal comprises à la fois par le Bureau de l'audit et des investigations et par le Bureau des services de gestion et prie le Tribunal d'examiner son courriel valant note de passation des fonctions et le courriel susmentionné de M^{me} Tadesse en lisant entre les lignes pour parvenir à une conclusion logique⁸.

20. Ni le requérant ni la personne faisant fonction de responsable d'équipe déléguée, M^{me} Selamawit Alebachew, n'ont été mis en copie des échanges de communications par courriel entre le 9 et le 19 août 2014. D'après ces communications,

⁸ Requête, par. 22.

le mémorandum d'accord antidaté a été signé avant la note de passation des fonctions du requérant du 14 août 2014.

21. Le motif d'imprudence délibérée soulevé par le Bureau des services de gestion méconnaît la norme objective de l'imprudence délibérée, qui dépend du rôle de l'intéressé dans la mise en œuvre du projet. Dans le cas présent, la mise en œuvre était assurée par un comité de pilotage, un comité technique et un analyste de programme du PNUD comme point focal. Il incombait au comité de pilotage de définir les attributions des membres de l'équipe de gestion du projet et de passer en revue et d'évaluer les plans détaillés de projet.

22. Les enquêteurs du Bureau de l'audit et des investigations ont méconnu des faits et des éléments de preuve pertinents et ont manqué à mener une enquête globale fondée sur lesdits faits pertinents, en violation de la section 4 des Directives relatives aux enquêtes du Bureau, qui imposent entre autres à ce dernier de conserver objectivité, impartialité et équité⁹. Le Bureau des services de gestion a accusé le requérant sans analyser le rapport d'enquête du Bureau de l'audit et des investigations. L'accusation de défaut de signalement du mémorandum d'accord antidaté et les mesures disciplinaires imposées ne sont pas fondées sur l'enquête et sur les conclusions du Bureau de l'audit et des investigations.

23. Le requérant demande l'annulation des mesures disciplinaires imposées.

Moyens du défendeur

24. Le défendeur fait valoir qu'il s'est acquitté de la charge qui lui incombe d'établir que les faits reprochés au requérant sont avérés et constitutifs de faute, que la mesure de perte de deux échelons et de suspension, pendant deux ans, du droit à toutes augmentations de traitement n'était pas disproportionnée et que le droit du requérant à

⁹ Requête, par. 18.

une procédure régulière a été respecté. Le défendeur demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

25. M^{me} Tadesse a déclaré que le requérant était présent à la réunion au cours de laquelle il a été demandé à l'intéressée d'antidater le mémorandum d'accord et que le requérant avait connaissance du mémorandum antidaté. Le témoignage de cette dernière est étayé par les preuves documentaires. Premièrement, M^{me} Tadesse a mis le requérant en copie de son premier courriel du 31 juillet 2014 au Directeur de pays, auquel elle a joint le mémorandum d'accord antidaté et dans lequel elle demandait la validation du document. Deuxièmement, M^{me} Tadesse a mis le requérant en copie de son deuxième courriel du 31 juillet 2014 à M. Selassie, auquel elle a également joint le mémorandum d'accord antidaté. Troisièmement, lors de son audition du 17 janvier 2017 par le Bureau de l'audit et des investigations, le requérant a déclaré au Bureau que M^{me} Tadesse l'avait informé en juin ou juillet 2014 que, conformément à l'instruction donnée par le Directeur de pays, elle avait antidaté un mémorandum d'accord entre Digata et le Ministère éthiopien de l'agriculture. Quatrièmement, lors de son audition du 1^{er} février 2017 par le Bureau de l'audit et des investigations, le requérant a de nouveau déclaré au Bureau qu'il avait eu connaissance de cette affaire dès juin 2014, mais qu'il avait choisi de ne rien faire. Cinquièmement, dans sa note de passation des fonctions du 14 août 2014, le requérant lui-même chargeait M^{me} Tadesse d'assurer le suivi de la signature du mémorandum d'accord entre Digata et le Ministère de l'agriculture.

26. Le requérant affirme qu'il n'a pas lu les courriels de M^{me} Tadesse et que sa note de passation des fonctions faisait référence non pas au mémorandum d'accord, mais au « contrat final » entre Digata et le Ministère de l'agriculture. Aucun de ces moyens de défense ne tient la route.

27. M^{me} Tadesse a déclaré que, lorsqu'elle a vu le courriel valant note de passation de fonctions du requérant, elle a compris qu'il faisait référence au mémorandum d'accord antidaté. Elle a déclaré qu'il n'aurait pu faire référence à rien d'autre étant donné qu'il n'y avait pas d'autre contrat dont le suivi devait être assuré.

28. La déposition de M^{me} Tadesse à cet égard est étayée par des éléments de preuve supplémentaires. Ce n'est que le 25 août 2014, après avoir reçu la demande signée du Ministère de l'agriculture, que le Directeur de pays a envoyé cette demande, accompagnée du mémorandum d'accord antidaté, au Groupe des achats du PNUD. Ce n'est qu'une fois que le service d'approvisionnement a informé le Directeur de pays qu'il ne pouvait donner suite à l'octroi d'un contrat direct à Digata que le Directeur de pays a cherché d'autres solutions, ce qui a *in fine* conduit, le 22 octobre 2014, le Ministère de l'agriculture à passer directement un contrat avec Digata. Ce « contrat final » entre Digata et le Ministère n'était pas encore envisagé le 14 juillet 2014, étant donné que la demande signée du Ministère n'avait pas encore été transmise au service d'approvisionnement : en effet, M^{me} Tadesse n'a envoyé au Ministère de l'agriculture la version provisoire de cette demande que le 15 juillet 2014.

29. Dès lors, ainsi que M^{me} Tadesse l'a déclaré, que le 14 juillet 2014, quand le requérant l'a chargée d'assurer le suivi du mémorandum d'accord, celui-ci n'aurait pas pu faire référence au « contrat final » entre Digata et le ministère, mais uniquement au mémorandum d'accord antidaté. Les éléments de preuve démontrent de manière convaincante que, contrairement à ce qu'il affirme, le requérant avait connaissance du mémorandum d'accord antidaté.

30. C'est la crédibilité même du requérant qui est en question. Lors de sa déposition, sous serment, quand on lui a demandé si le Directeur de pays lui avait déjà demandé d'antidater ou de fabriquer de toutes pièces un document, le requérant a purement et simplement menti, et affirmé que cela n'était jamais arrivé. Ce n'est qu'une fois confronté à la barre à sa propre déclaration antérieure au Bureau de l'audit et des investigations, dans laquelle il indiquait clairement qu'on lui avait demandé de fabriquer de toutes pièces un document, qu'il a modifié son témoignage. Le défendeur fait valoir que le Tribunal devrait considérer que la crédibilité du requérant est mise à mal et il demande au Tribunal de conclure que le requérant savait et n'a pas signalé que M^{me} Tadesse avait antidaté le mémorandum d'accord.

31. À titre subsidiaire, le défendeur fait valoir que si le Tribunal conclut que le requérant n'avait pas connaissance du mémorandum d'accord, c'est parce que celui-ci a délibérément fermé les yeux sur la conduite qui se déroulait devant lui :

- a. Le requérant a déclaré qu'il n'avait pas connaissance du mémorandum d'accord parce qu'il a délibérément évité d'ouvrir des courriels comprenant Digata dans la ligne d'objet et n'a jamais lu les courriels de M^{me} Tadesse du 14 juillet 2014. Or, si le requérant, ainsi qu'il l'a lui-même déclaré, a choisi de ne pas lire les courriels auxquels était joint le mémorandum d'accord antidaté afin de se distancier de ce qu'il soupçonnait relever d'une fraude ou d'un acte de corruption, cette conduite contrevenait aux obligations du requérant vis-à-vis de l'Organisation, constituant essentiellement « un manquement [...] aggravé à la norme de diligence qu'une personne raisonnable aurait exercée à l'égard d'un risque raisonnablement prévisible (négligence grave) ou [...] un mépris total d'un risque susceptible de causer un préjudice », à savoir une imprudence délibérée.
- b. En évitant délibérément de lire les courriels de M^{me} Tadesse, le requérant a commis une faute.

32. Ce n'est pas la première fois que le requérant a fait le choix de ne pas dénoncer des faits de corruption, ou plutôt, d'attendre pour effectuer un signalement jusqu'à ce qu'il semble opportun de le faire. Quand le Directeur de pays a chargé le requérant d'antidater le procès-verbal du comité de pilotage, le requérant n'a pas immédiatement signalé cette demande non plus et a préféré attendre son audition par le Bureau de l'audit et des investigations. De même, le requérant a fait son « signalement » de la fraude concernant Digata à M. Gettu, près de deux ans après les faits, et uniquement quand le scandale a fait l'objet d'articles et qu'il était devenu de notoriété publique. Même à ce moment-là, son signalement ne faisait aucune mention du mémorandum d'accord antidaté. Signaler une faute une fois qu'elle est de notoriété publique est insuffisant et trop tardif : les fonctionnaires sont tenus de signaler une faute, entre autres, pour prévenir les atteintes, notamment à la réputation, causées par les scandales

médiatiques et les supérieurs sont censés donner l'exemple de ce type de comportement. Relayer le lien vers le scandale médiatique proprement dit, ainsi que l'a fait le requérant, ne constitue absolument pas un signalement. Il ne s'agissait pas d'un signalement de faute de bonne foi, mais d'une tentative cynique de se distancier de la fraude dont il avait eu connaissance depuis le début.

33. La non-déclaration d'une fraude peut justifier une rétrogradation. En tant que haut fonctionnaire au grade d'administrateur recruté sur le plan national de classe D et supérieur hiérarchique de M^{me} Tadesse, le requérant avait un devoir de diligence accru. L'Organisation a subi un préjudice pécuniaire et à sa réputation du fait de l'inaction de l'intéressé. Pour établir la sanction, le défendeur a tenu du compte du fait que le requérant avait fait part de ses craintes concernant Digata à ses supérieurs, qu'il avait coopéré avec le Bureau de l'audit et des investigations, qu'il n'en a tiré aucun bénéfice, qu'il a exprimé ses remords dans sa réponse aux allégations, qu'il a reconnu qu'il aurait pu faire des signalements supplémentaires à une autre instance et qu'il avait fait part de sa volonté de suivre une formation adéquate. Le défendeur a estimé que ces circonstances atténuantes justifiaient la sanction relativement légère de perte de deux échelons et de suspension du droit à toutes augmentations de traitement. Cette sanction était proportionnée.

34. Le requérant s'est plaint d'irrégularités procédurales dans son dossier, mais n'a fourni aucune preuve de la moindre irrégularité ou d'un quelconque préjudice à son égard. L'argument du requérant selon lequel le fait de désigner le memorandum d'accord comme tel et non comme une « lettre d'intention » représentait une violation de l'impartialité du Bureau de l'audit et des investigations est dénué de fondement. Le courriel du 10 août 2014 adressé par M. Selassie au Ministère n'était ni à charge ni à décharge étant donné qu'il ne rendait pas compte de la conduite du requérant et que le requérant n'a pas subi de préjudice du fait de l'omission de cet élément dans le rapport d'enquête. La transcription de l'audition du requérant par le Bureau de l'audit et des investigations du 26 mai 2016 n'était ni à charge ni à décharge et le requérant n'a pas subi de préjudice du fait de la décision de ne pas inclure cet élément dans le

rapport d'enquête. Au surplus, quand le requérant a demandé qu'on lui communique de nouveau la transcription avant de fournir sa réponse aux allégations, celle-ci lui a été envoyée.

Examen

35. Le Tribunal rappelle que dans les affaires disciplinaires, le Tribunal de céans est amené à examiner les questions de savoir : i) si les faits sur lesquels la mesure disciplinaire est fondée ont été établis, ii) si les faits établis constituent une faute, iii) si le droit du fonctionnaire à une procédure régulière a été respecté et iv) si la sanction est proportionnelle à l'infraction. Il incombe à l'Administration d'établir que la faute alléguée ayant donné lieu à une mesure disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire a été commise. La sanction disciplinaire imposée en l'espèce n'étant pas un licenciement, il suffit au Tribunal et au Tribunal de s'assurer de la prépondérance des preuves¹⁰. Dès lors, le niveau de preuve est inférieur à celui des preuves claires et convaincantes, requis lorsqu'une instance disciplinaire donne lieu à un licenciement.

Les faits reprochés au requérant

36. L'Administration a conclu qu'il ressortait des éléments de preuve obtenus par le Bureau de l'audit et des investigations que le requérant avait soit manqué à signaler, par imprudence délibérée, soit délibérément dissimulé et encouragé une fraude, dans la mesure où il savait et n'a pas signalé qu'une fonctionnaire du PNUD avait établi un mémorandum d'accord à signer par le Ministère éthiopien de l'agriculture et Digata qui avait prétendument été signé près de trois ans avant la date réelle de sa signature. Il ressortait des éléments de preuve que le requérant savait que le but du mémorandum d'accord était de justifier la passation directe d'un contrat avec Digata par le PNUD sans procédure d'appel à la concurrence.

¹⁰ Arrêt *Suleiman* (2020-UNAT-1006), par. 10 ; voir aussi l'arrêt *Nadasan* (2019-UNAT-918), par. 38 ; arrêt *Siddiqi* (2019-UNAT-913), par. 28.

37. Le défendeur a conclu que les agissements du requérant étaient constitutifs de faute en vertu des dispositions suivantes :

a. La disposition 10.1 du Règlement du personnel, selon laquelle :

a) Peut constituer une faute passible d'instance disciplinaire et de sanction disciplinaire le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international.

b. Le paragraphe 24 du Cadre juridique du PNUD prévoit ce qui suit :

Un tel manquement pourrait être délibéré (intentionnel ou volontaire) ou résulter d'un manquement extrême ou aggravé à la norme de diligence qu'une personne raisonnable aurait exercée à l'égard d'un risque raisonnablement prévisible (négligence grave) ou d'un mépris total d'un risque susceptible de causer un préjudice (imprudence délibérée).

c. L'alinéa a) du paragraphe 25 du Cadre juridique du PNUD interdit les :

[a]ctes ou omissions contraires aux obligations générales des membres du personnel énoncées à l'article I des Règlements du personnel, au chapitre I des Règles du personnel et à d'autres textes administratifs applicables ; non-respect des normes de conduite attendues des fonctionnaires internationaux.

d. L'alinéa e) du paragraphe 25 du Cadre juridique du PNUD interdit les :

[f]ausses déclarations, falsifications ou fausses certifications, y compris, mais sans s'y limiter, dans le cadre d'une réclamation ou d'un avantage officiel, l'omission de divulguer un fait important pour cette réclamation ou cet avantage.

e. L'alinéa q) du paragraphe 25 du Cadre juridique du PNUD qui interdit :

[l]e fait d'encourager ou de dissimuler l'un quelconque des actes susmentionnés, ou de s'en rendre complice, y compris tout acte ou omission portant atteinte à la réputation de l'Organisation.

- f. La section 3 de la Politique du PNUD contre la fraude et autres pratiques de corruption en vigueur à l'époque des faits (la « Politique anti-fraude du PNUD »), qui définit la fraude comme [traduction non officielle]

tout acte ou omission ayant pour intention d'induire en erreur, ou de tenter d'induire en erreur, une partie pour obtenir un avantage financier ou d'une autre nature ou pour éviter de s'acquitter d'une obligation.

- g. La section 6 de la Politique anti-fraude du PNUD qui dispose que [traduction non officielle]

les fonctionnaires et autres membres du personnel ont l'obligation de signaler les informations indiquant l'existence d'une fraude mettant en cause des fonctionnaires du PNUD ou touchant des fonds et des actifs du PNUD.

- h. La section 20 des Normes de conduite de la fonction publique internationale de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), qui prévoit que :

Un fonctionnaire international a le devoir de signaler toute violation des règles et règlements de l'Organisation à l'autorité compétente de son organisation, qui est elle-même tenue de prendre les mesures voulues, et de coopérer aux contrôles et enquêtes dûment autorisés.

38. En désaccord avec les conclusions de l'Administration selon lesquelles il avait agi en violation de dispositions réglementaires, le requérant a prié le Tribunal de considérer que le défendeur n'avait pas étayé ses arguments et que la sanction n'était pas justifiée et devait être annulée.

39. Le Tribunal a entendu deux témoins, dont le requérant. Le témoin du défendeur, M^{me} Tadesse, a fourni des éléments de preuve clairs, convaincants et constants attestant qu'elle travaillait sous la supervision directe du requérant, et que, bien que le requérant n'ait pas pris part à la gestion du contrat ayant donné lieu à la présente instance, il avait connaissance du mémorandum d'accord antidaté, par des communications et des instructions envoyées à l'intéressée par courriel. Le témoin a affirmé avoir préparé une lettre d'intention frauduleuse qui était jointe à un courriel dont le requérant était

destinataire en copie, en qualité de responsable de celle-ci. Elle a insisté sur le fait que la lettre d'intention était le même document que le mémorandum d'accord frauduleux, seul le titre ayant été modifié, que le requérant le savait et que c'est pour cette raison qu'elle a reçu du requérant des notes de passation de fonctions dans lesquelles il l'a chargée de gérer le mémorandum d'accord frauduleux. Ces documents sont reproduits ci-dessous à toutes fins utiles [traduction non officielle] :

a) Courriel de M^{me} Tadesse adressé en copie au requérant faisant référence au mémorandum d'accord.

De : *Helina Tadesse <helina.tadesse@undp.org>*

Envoyé le : jeudi 31 juillet 2014, 9 h 20

À : *Samuel Bwalya ; Samuel Bwalya*

Cc : *Eyob Tesfaye ; Eyob Tesfaye*

Objet : *Lettre d'intention – Ministère de l'agriculture et DIGATA*

Pièces jointes : *Letter of Intent.docx*

Cher Sam,

Comme discuté ce matin, j'ai préparé et joint un projet de lettre d'intention, pour examen et observations de votre part. Je suis disponible tout l'après-midi pour contacter Ato Girma ; merci de me dire quel horaire vous arrange.

Merci,

Helina

b) Le passage pertinent des notes de passation des fonctions du requérant chargeant M^{me} Tadesse d'assurer le suivi de la signature du mémorandum d'accord par le Ministère de l'agriculture et Digata.

Numéro	Programme	Activités	Action	Remarque
10	AGP	Suivi de la signature du mémorandum d'accord entre DIGATA et le		Suivi à assurer par Helina

		Ministère de l'agriculture		
--	--	-------------------------------	--	--

40. Le Tribunal examiné les arguments fournis par le requérant aux enquêteurs, sa déposition devant le Tribunal de céans et ses conclusions finales. L'impression qu'en tire le Tribunal est que le requérant n'est pas un témoin crédible. L'intéressé souhaiterait que le Tribunal conclue que les documents invoqués par le défendeur ne sont pas fiables. Il a exhorté le Tribunal à lire dans ces documents une interprétation qui justifierait qu'il n'ait pas eu connaissance de l'existence d'un memorandum d'accord frauduleux.

41. Les moyens du requérant sont erronés sur les aspects suivants :

a. Le requérant n'a produit aucun élément de preuve démontrant que M^{me} Tadesse lui avait envoyé une lettre d'intention erronée et qu'il a demandé à celle-ci de s'expliquer concernant la fraude. Il a préféré déclarer qu'il n'avait pas ouvert le courriel parce qu'il ne prenait pas part à la gestion du projet. Le Tribunal estime que la non-ouverture d'un courriel et de ses pièces jointes préparés et envoyés par sa subordonnée directe pour se familiariser avec leur contenu et, ce faisant, autorisant un document frauduleux à passer par son bureau (en tant que responsable d'équipe) constitue une preuve directe d'imprudence délibérée, ainsi que l'affirme le défendeur.

b. Le requérant n'a pas produit d'éléments de preuve démontrant que sa note de passation des fonctions, l'élément numéro 10 dans l'extrait de tableau ci-dessus, faisant référence à un memorandum d'accord, a été mal comprise par sa destinataire, qui était sa subordonnée directe. Dans sa déposition, l'intéressée n'a cessé d'indiquer qu'il ne faisait aucun doute pour elle au moment de la signature que son responsable, le requérant, faisait référence au memorandum d'accord frauduleux. Ce témoignage n'a pas été contredit, ébranlé ou discrédité par une interprétation ou un compte rendu des faits indiquant le contraire. À l'audience, le requérant a admis que le document dont il était question dans

ses notes de passation de fonctions était le même mémorandum d'accord frauduleux faisant l'objet de la présente instance¹¹.

c. Le fait que le requérant joue avec les mots concernant la question de savoir si le document frauduleux était une lettre d'intention ou un mémorandum d'accord n'est pas pertinent étant donné qu'il ressortait clairement des éléments de preuve et de l'ensemble du dossier que la lettre d'intention avait été préparée sous sa supervision et que sa transformation en mémorandum d'accord par un tiers ne diminuait en rien l'acte frauduleux.

d. Les affirmations du requérant selon lesquelles il a signalé la fraude dès qu'il en a eu connaissance par l'article du *Reporter* ne servent que lui. En effet, à ce moment-là, en 2016, la fraude avait déjà été rendue publique par la presse et, d'après les éléments au dossier, la ligne directe anti-fraude du PNUD avait déjà reçu en 2015, avant l'article dans la presse, deux plaintes pour corruption éventuelle ayant trait au projet NSTC et aucune d'entre elles n'émanait du requérant.

42. Les faits se rapportant au rôle du requérant ressortent par ailleurs clairement de ses propres déclarations, à savoir qu'il avait, depuis le début des négociations concernant ce contrat, des soupçons quant aux activités de Digata et de ses entités associées, auprès du Ministère éthiopien de l'agriculture comme du PNUD. À cet effet, il a déclaré [traduction non officielle] :

Ensuite, après le départ de M^{me} Tisot du bureau, M. Bwalya a pris les fonctions de responsable d'équipe. Il avait, vous savez, des informations, je crois, et en sa qualité de responsable d'équipe, nous avons des discussions avec lui et la directrice adjointe de l'époque, M^{me} Betina, concernant nos projets. L'une des questions que j'ai soulevées pendant la discussion concernait l'appui au Ministère de l'agriculture et j'avais dit que nous devons suivre, vous savez, les manuels de mise en œuvre des projets et être très prudents par rapport aux demandes venant du Ministère. Et j'ai également soulevé la question et discuté des performances médiocres de Digata, à qui j'ai eu

¹¹ Compte rendu de l'audience tenue le 11 janvier 2022, aux pages 56 et 57.

affaire lors de ma mission auprès de fonctionnaires intermédiaires du Ministère. J'avais conseillé oralement au directeur de veiller à être tous très prudents, dans notre mission auprès du Ministère, et j'ai fait part de mes doutes¹².

43. Le requérant déclare avoir fait part de ses doutes à son supérieur, M. Bwalya, quant aux performances médiocres de Digata et à la conduite du Ministère éthiopien de l'agriculture. Le Tribunal estime qu'une telle clairvoyance obligeait le requérant non seulement à veiller activement à suivre les conseils qu'il avait lui-même donnés à son responsable, en étant « très prudent », mais aussi à signaler toutes activités suspectes qu'il relevait. Méconnaissant délibérément son obligation, le requérant n'en a rien fait.

44. Rien ne laisse penser que la subordonnée du requérant était malveillante vis-à-vis du requérant. Bien que le requérant ait donné à croire qu'il y avait eu représailles, celles-ci n'auraient pu concerner que son responsable, qui avait le pouvoir d'exercer de telles mesures à son encontre, et la procédure en cas de représailles devait être claire aux yeux du requérant et n'était pas l'objet de la présente instance¹³.

45. Prenant un peu de recul quant aux circonstances de l'espèce, le Tribunal convient avec le défendeur que le requérant a fait preuve d'imprudence délibérée en ne déclarant pas une fraude dont il avait connaissance. Les preuves parlent d'elles-mêmes¹⁴ : le requérant a choisi de dissimuler et d'encourager la commission d'une fraude. Les faits sont établis à suffisance de droit par les aveux mêmes du requérant et les éléments de preuve au dossier.

i) Les faits établis sont-ils constitutifs de faute ?

46. Il est essentiel à ce stade de reconnaître que le contrôle juridictionnel de décisions visant à déterminer si une faute a été établie impose de faire preuve de toute

¹² Compte rendu de l'audience tenue le 11 janvier 2022, aux pages 11 (lignes 19 à 25) et 12 (lignes 1 à 5).

¹³ Circulaire ST/SGB/2005/21 (Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés), applicable à l'époque des faits.

¹⁴ Voir, de manière générale, l'arrêt *Nadasan* (2019-UNAT-918).

la déférence voulue à l'endroit du Secrétaire général qui est chargé de veiller au respect par les fonctionnaires des plus hautes qualités d'intégrité et de la norme de conduite privilégiée par l'Administration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire réglementaire. L'Administration est la mieux placée pour comprendre la nature des activités, les circonstances du cadre de travail et les règles qu'imposent ses obligations opérationnelles¹⁵.

47. Les faits établis sont de toute évidence constitutifs de faute, comme cela est reproché au requérant. Les éléments de l'accusation de dissimulation et d'encouragement de la fraude ont été établis au moyen des éléments de preuve. Le requérant, qui était en possession d'informations importantes concernant un document frauduleux passant par son bureau sous sa supervision, ne l'a pas signalé comme cela était attendu de lui. Il a choisi de garder le silence jusqu'à ce que l'affaire soit rendue publique. Par sa non-déclaration, il s'est rendu coupable de faute par dissimulation et, ce faisant, a encouragé la fraude. En tant que responsable d'équipe, soit un poste d'encadrement, et en tant que fonctionnaire international, il a fait preuve d'imprudence délibérée en se soustrayant à ses obligations et en laissant une fraude se dérouler et être facilitée par sa subordonnée directe.

ii) Le droit du fonctionnaire à une procédure régulière a-t-il été respecté ?

48. Il est désormais bien établi que la question essentielle qui se pose s'agissant des garanties d'une procédure équitable est celle de savoir si le fonctionnaire a été dûment informé des allégations de faute et s'il a eu la possibilité raisonnable de faire les démarches nécessaires avant qu'une mesure soit prise à son encontre. Le Tribunal est convaincu d'une manière générale que les éléments essentiels du droit à une procédure régulière sont établis si le fonctionnaire a été pleinement informé des accusations portées contre lui, de l'identité des personnes qui l'accusent et de leurs témoignages et qu'il a pu, à ce titre, élaborer une défense et contester la véracité de leurs déclarations¹⁶.

¹⁵ Ibid., par. 41.

¹⁶ Arrêt *Andriantseho* (2021-UNAT-1146/Corr. 1), par. 57.

49. Le requérant a fait valoir que le Bureau de l'audit et des investigations et le Bureau des services de gestion ont mal interprété son audition et que les documents invoqués ont eux aussi été mal interprétés. Le Tribunal a étudié ces documents (le courriel avec la lettre d'intention et les notes de passation de fonctions) et est convaincu que le défendeur leur a attribué le bon sens. Les documents n'étaient pas ambigus. Ils ne nécessitaient pas de clarification. Ils parlaient d'eux-mêmes. Le requérant a également contesté la crédibilité de M^{me} Tadesse, le témoin présenté par le défendeur. Le Tribunal a entendu M^{me} Tadesse et a estimé qu'elle était un témoin honnête et fiable. Le Tribunal estime que le droit du requérant à une procédure régulière a été respecté.

iii) La décision était-elle entachée de parti pris ou de mauvaise foi ?

50. Il a également été demandé au Tribunal d'examiner si la décision était entachée de parti pris ou de mauvaise foi, c'est-à-dire si elle a été prise à des fins illégitimes. Une décision prise à des fins illégitimes constitue un abus de pouvoir. À cet égard, le Tribunal peut examiner les circonstances entourant la décision attaquée pour déterminer si elle était entachée d'un abus de pouvoir ou motivée par une mauvaise volonté¹⁷. C'est au fonctionnaire qui invoque un motif illégitime, dont le parti pris et la discrimination, qu'il incombe de prouver l'allégation à la satisfaction du Tribunal¹⁸. Le Tribunal n'a constaté aucune preuve de motif illégitime.

iv) La sanction est-elle proportionnelle à l'infraction ?

51. Le Tribunal rappelle que l'administration dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer la mesure disciplinaire qu'il convient d'imposer à des fonctionnaires ayant commis une faute. Elle est la mieux placée pour décider d'une sanction adaptée, qui soit dans les limites établies par les normes pertinentes et suffise à empêcher que la faute soit commise à nouveau, à punir son auteur, à dédommager les victimes et à rétablir l'équilibre administratif. Ainsi, pour déterminer le caractère proportionné d'une sanction, le Tribunal de céans devrait faire preuve d'une certaine

¹⁷ Arrêt *Jafari* (2019-UNAT-927), par. 34.

¹⁸ Voir, par exemple, l'arrêt *Kisia* (2020-UNAT-1049), par. 38, citant l'arrêt *Obdeijn* (2012-UNAT-201), par. 38 et l'arrêt *Azzouni* (2010-UNAT-081), par. 35.

déférence, mais doit avant tout ne pas se laisser influencer par des facteurs dénués de pertinence ni négliger des éléments présentant un intérêt¹⁹.

52. En l'espèce, le requérant n'a pas convaincu le Tribunal que la sanction était disproportionnée. Le défendeur a considéré que la faute était très grave, commise par un haut fonctionnaire, mais s'est laissé influencer par des circonstances atténuantes, notamment la bonne collaboration du requérant avec les enquêteurs, et a imposé une sanction plus clément. Le Tribunal estime que la sanction est appropriée.

Dispositif

53 Le requérant n'a pas convaincu le Tribunal que l'Administration avait agi de manière irrégulière en le sanctionnant pour faute. Il n'a pas respecté les normes de conduite attendues de lui en tant que fonctionnaire international. La requête est rejetée.

(Signé)
Rachel Sophie Sikwese, juge
Ainsi jugé le 14 avril 2022

Enregistré au Greffe le 14 avril 2022

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

¹⁹ Arrêt *Ali Halidou* (2020-UNAT-1070), par. 34.