



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/071

Jugement n° : UNDT/2010/053

Date : 31 mars 2010

Original : anglais

**Devant :** Juge Goolam Meeran

**Greffe :** Nairobi

**Greffier :** Jean-Pelé Fomété

MMATA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil du requérant :**

Katya Melliush, Bureau de l'aide juridique au personnel

**Conseil du défendeur :**

Tamara Shockley, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

## **Introduction**

1. Le requérant, ancien fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), conteste la décision prise par le Fonds le 31 août 2009 de le renvoyer sans préavis, à titre de mesure disciplinaire, en application de l'ancienne règle 10.2 du Statut du personnel de l'ONU.

2. Après un entretien sur la conduite de l'affaire et une audience sur le fond, les thèses de chacune des parties ont été résumées comme suit.

### ***Thèse du requérant***

3. Le requérant affirme que l'allégation d'inconduite, dont le résultat fut son renvoi sans préavis, représente le summum d'une série de tentatives de la part du nouveau Représentant de pays qui prit ses fonctions en juillet 2008. Il cite différents exemples à l'appui de ses dires selon lesquels une « chasse aux sorcières » fut déclenchée contre lui par le Représentant de pays.

4. Au cours de ses 17 années d'expérience à l'UNICEF, le requérant a eu sept supérieurs qui l'ont évalué en jugeant ses résultats de satisfaisants à excellents. Néanmoins, à l'arrivée du nouveau Représentant de pays, le requérant se trouva soumis à un ensemble de critiques qu'il interpréta comme une tentative pour le priver de son poste. Toutefois, les défenseurs ont nié qu'une telle chasse aux sorcières ait eu lieu. Ils ont signalé un certain nombre d'insuffisances dans la gestion quotidienne des questions financières par le requérant.

### ***Thèse des défenseurs***

5. Les défenseurs avancent qu'il est apparu que le requérant avait eu une grave inconduite en ce que sa carte d'identité de l'ONU à Nairobi, de même que celle de sa femme, qu'il avait omis de rendre, servirent ultérieurement à faire, sans autorisation, des achats hors taxe à l'économat de l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN). Après avoir examiné les résultats d'une enquête approfondie, et compte tenu de

l'expérience du candidat en matière de ressources humaines, les défenseurs conclurent qu'il avait abusé des privilèges et immunités de l'ONU. Ils considèrent un tel comportement comme une faute grave. Ils n'ont pas essayé de priver injustement le requérant de ses fonctions. Ils ont respecté ses droits aux garanties d'une procédure régulière et la sanction de renvoi sans préavis était proportionnée à l'infraction.

### ***Principes de droit applicables***

6. La disposition 1.2 b) du Statut du personnel dit que « le fonctionnaire doit faire preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Par intégrité on entend surtout, mais non exclusivement, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à son activité et à son statut ».

7. Selon l'ancienne disposition 10.2 du Statut, « le Secrétaire général peut imposer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite n'est pas satisfaisante ».

8. Selon l'ancienne disposition 110.1, peut constituer une faute, au sens de la disposition 10.2 du Statut du personnel, 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 d'autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire administratif.

9. L'instruction administrative de l'UNICEF CF/AI/2009-004 définit les mécanismes de base et les autorités qui prennent des mesures disciplinaires à l'UNICEF et présente les conditions essentielles des garanties de justice qui doivent être accordées aux membres du personnel accusé de faute.

### ***Manuel de politique et de procédures de l'UNICEF en matière de ressources humaines***

10. Les dispositions pertinentes de ce manuel se trouvent au chapitre 15 qui donne des détails sur les procédures disciplinaires de l'UNICEF.

***Règles et règlements concernant l'économat de l'ONU***

11. L'économat de l'ONU, qui a été ouvert à l'ONUN, est géré dans l'intérêt du personnel de l'Organisation et d'autres personnes autorisées afin de faciliter l'achat de marchandises importées hors taxe.

**Constatations concrètes pertinentes**

12. Le requérant a la nationalité kényane. Il a commencé à travailler pour l'UNICEF le 19 février 1990, tout d'abord en qualité de fonctionnaire d'administration et des finances au bureau régional de l'UNICEF à Nairobi. Il a ensuite été nommé spécialiste des ressources humaines au bureau de pays de l'UNICEF au Kenya. En 2001, il a été affecté en tant que spécialiste des ressources humaines à la mission de l'UNICEF en Tanzanie. En 2002, il a de nouveau été affecté à une mission en Afghanistan en qualité de fonctionnaire chargé des opérations. En janvier 2003, il a été nommé directeur des opérations à l'UNICEF à Windhoek, en Namibie, au grade P-3, sous les ordres du Représentant de pays, jusqu'à ce que son contrat prenne fin le 1er septembre 2009 à la suite d'allégations de faute grave.

13. En septembre 2008, alors qu'il était en poste en Namibie, le requérant s'est rendu au complexe de l'ONU à Nairobi. En produisant sa carte d'identité de l'ONUN, il fut arrêté et interrogé par un garde de sécurité qui lui refusa l'accès du site en affirmant que sa carte n'était pas valide. Le requérant demanda à parler à un agent de sécurité de première classe qui lui expliqua que, puisque son poste d'affectation n'était plus au Kenya, il ne pouvait plus se servir de sa carte d'identité de l'ONUN pour entrer sur le site. Sa carte d'identité lui fut confisquée et il reçut une carte temporaire de visiteur. Les officiers de sécurité, manifestement, ne considérèrent pas cela comme une affaire sérieuse étant donné qu'ils ne signalèrent pas l'incident.

14. Avant septembre 2008, le requérant et sa femme étaient allés à l'économat de l'ONU à 11 reprises. Leurs achats au cours d'une période d'environ cinq ans se sont

élevés à 933,29\$<sup>1</sup>. À aucune occasion au cours de cette période on ne leur fit de difficulté pour les laisser entrer aussi bien dans les locaux de l'Office qu'à l'économat. Après la confiscation de sa carte, le requérant n'en entendit plus parler jusqu'au 6 avril 2009, date à laquelle il fut convoqué à Nairobi pour discuter de ses résultats. Il n'est pas surprenant que, dans ces conditions, il ait conclu que l'affaire était close.

15. Le candidat avait été convoqué au bureau régional de l'UNICEF au Kenya pour s'entretenir avec de hauts responsables de pertes financières déjà encourues au bureau de Windhoek qui inquiétaient l'UNICEF et de la façon dont on pouvait empêcher que de telles pertes ne se reproduisent. Il semblerait que ces hauts responsables ne voyaient rien de mal en principe à discuter de ces pertes avec un membre du personnel aussi longtemps que ces discussions avaient un but constructif et utile et servaient à améliorer la situation, afin aussi de mettre en place des procédures appropriées, y compris repérer les besoins en matière de formation et y pourvoir pour éviter que le problème ne se repose. Ces réunions eurent lieu le 6 avril 2009.

16. Les deux premières réunions se déroulèrent sous la conduite du Directeur régional adjoint et du chef par intérim des opérations régionales; elles furent consacrées principalement à un examen critique par les pairs et à un rapport d'audit qui mettait en évidence l'absence de mécanismes effectifs de contrôle financier et les faiblesses des résultats du requérant. Bien que le Tribunal n'ait pas obtenu beaucoup d'informations sur ces réunions, il semblerait que les responsables aient indiqué clairement au requérant que ses résultats laissaient tant à désirer qu'ils doutaient de sa capacité et de son aptitude à corriger ces faiblesses.

17. La troisième réunion eut lieu sous la conduite du responsable régional des ressources humaines qui informa le Tribunal que, plus tôt dans la matinée, il se trouvait dans un service de réanimation. Il lui fut demandé d'examiner avec le candidat diverses options pour l'avenir. En réalité ces options, vu le contexte des

---

<sup>1</sup> Inclut un montant de 304,32 \$ d'achats que le requérant conteste, et sans lequel les achats se sont élevés en tout à 628,97\$.

deux réunions précédentes, étaient clairement conçues dans un seul but : rechercher diverses possibilités ou solutions de départ. Les responsables qui avaient participé aux deux réunions précédentes s'étaient formé l'opinion qu'il était dans l'intérêt de l'UNICEF de persuader le requérant qu'un départ était souhaitable. C'était l'instruction claire qu'avait reçue le responsable régional des ressources humaines. On peut s'interroger fortement sur la décision, prise par l'Administration, de donner instruction au responsable régional des ressources humaines de mener à bien pareille tâche alors que, quelques heures à peine auparavant, il était dans un service de réanimation.

18. Le responsable régional des ressources humaines examina les options suivantes avec le requérant :

- i) Si le requérant était prêt à accepter un départ volontaire, un ensemble de mesures incluant 18 mois de traitement, une indemnité de départ et d'autres avantages serait négocié.
- ii) La deuxième option était d'utiliser les procédures découlant du rapport d'évaluation des résultats afin de mettre fin au contrat du requérant pour mauvais résultats. Toutefois, cette solution prendrait du temps et nécessiterait au moins deux mauvais rapports d'évaluation des résultats. À ce stade, il n'en existait qu'un. La procédure d'objection aurait pour effet de déclencher de longues opérations qu'il valait mieux éviter.
- iii) La troisième solution était que le requérant donne simplement sa démission.

19. Le requérant a informé le Tribunal que lorsqu'il répondit qu'il n'était pas disposé à démissionner et qu'il était prêt à se lancer dans une procédure d'objection, le responsable régional des ressources humaines lui déclara qu'on lui avait signalé que lui, le requérant, avait été surpris avec une carte d'identité non valide de l'ONUN et que ce fait pouvait être utilisé contre lui pour l'accuser de faute. Le requérant répondit qu'il avait cru comprendre qu'il pouvait utiliser sa carte et qu'après sa confiscation, il n'en avait plus entendu parler depuis septembre 2008 et pensait que

l'affaire était close. La réunion se termina sans résultat, le requérant indiquant qu'il réfléchirait aux options offertes.

20. Le responsable régional des ressources humaines admit avoir mentionné l'incident concernant la carte au cours de la discussion du 6 avril 2009. Il n'y avait pas la moindre raison pour qu'il mentionne l'incident puisque, selon lui, l'objet de cette réunion était d'examiner les graves insuffisances des résultats que le requérant avait obtenus au bureau de Windhoek et de lui proposer des options. Il ajouta que la possibilité d'une mesure disciplinaire ne lui était pas apparue à l'époque.

21. Un mois plus tard, le 7 mai 2009, le principal responsable des enquêtes au Bureau de la vérification interne des comptes de l'UNICEF se mit en rapport avec le requérant pour organiser une entrevue le 8 mai. Cette date ne convenant pas, l'entrevue eu lieu le 12 mai 2009.

22. Le 24 juin 2009, le Directeur du Bureau de la vérification interne des comptes envoya son rapport à différents hauts responsables de l'UNICEF. Ce rapport a été produit devant le Tribunal dans le cadre de la réplique. Il commence ainsi : « le 6 avril 2009, le chef régional des ressources humaines (Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe) se mit en rapport avec le Bureau de la vérification interne des comptes pour lui annoncer avoir découvert que le fonctionnaire chargé des opérations en Namibie [le requérant], qui avait cessé de travailler à Nairobi en 2003, avait conservé à tort sa carte d'identité de l'ONUN et s'en était servi depuis cette date pour acheter des marchandises hors taxe à l'économat ».

23. Cette affirmation ne correspond pas à la déposition faite par le responsable régional des ressources humaines selon laquelle il ignorait que le requérant employait sa carte pour acheter des marchandises hors taxe à l'économat. Il avait déclaré en qualité de témoin que la question des achats à l'économat ne lui était pas venue à l'esprit jusqu'à ce que, beaucoup plus tard, il lui fut suggéré par le Service de sécurité de l'ONUN qu'une enquête devrait être faite à l'économat. Tout ce qu'il savait à l'époque, avait-il déclaré, était que le requérant avait été surpris en train d'utiliser sa

carte d'identité sans autorisation et que, lorsque l'officier de sécurité avait voulu l'en empêcher, il avait été impoli avec lui. Cependant, le rapport d'enquête du Bureau de la vérification interne des comptes indique sans ambiguïté que le responsable régional des ressources humaines signala le 6 avril 2009 que le requérant avait conservé à tort sa carte d'identité de l'ONUN et s'en était servi depuis pour acheter des marchandises hors taxes à l'économat. Le responsable régional des ressources humaines avait déposé après qu'il lui avait été suggéré qu'il avait exercé des pressions injustes sur le requérant en lui disant que, s'il n'acceptait pas des conditions de départ volontaires, l'UNICEF avait la possibilité d'engager une enquête disciplinaire concernant son utilisation non autorisée de sa carte d'identité. Le Tribunal accepte la thèse du requérant selon laquelle, après avoir rejeté ces conditions de départ et refusé de démissionner, le responsable régional des ressources humaines lui déclara, pour faire pression sur lui, que l'incident concernant sa carte d'identité pouvait être utilisé contre lui et le faire accuser d'inconduite.

24. Le rapport décrit les formalités que les fonctionnaires doivent accomplir lorsqu'ils quittent un poste d'affectation pour un autre. Les détails à ce sujet sont bien connus des parties. Essentiellement, le fonctionnaire reçoit une liste de mesures prévues qu'il doit prendre ou faire prendre. Notamment, la rubrique G prévoit que les cartes d'identité de l'ONU des fonctionnaires et de leurs conjoints doivent être restituées au Service de sécurité de l'ONUN. La liste, une fois que toutes les mesures prévues par les rubriques ont été indiquées comme accomplies, est présentée au responsable des ressources humaines au bureau de l'UNICEF au Kenya qui la transmet au fonctionnaire chargé des opérations du bureau de pays. Si les mesures ont toutes été prises de manière satisfaisante, le fonctionnaire reçoit intégralement tous les montants auxquels il a droit, dans les autres cas ceux-ci sont réduits de 20 %.

25. Le requérant admet avoir été pleinement au courant de cette règle. Il avait passé toutes les étapes de la liste conformément aux règles normales. Il était entièrement prêt à remettre sa carte d'identité mais l'officier de sécurité auquel il s'était adressé pour cela lui avait dit que, comme il avait un contrat permanent et restait fonctionnaire de l'ONU, il n'avait pas besoin de rendre sa carte. L'officier de sécurité



avait apposé sa signature en face de la rubrique G et les procédures de départ s'étaient poursuivies. La liste manquait au dossier administratif du requérant, qui se trouvait aux archives.

26. L'enquêteur du Bureau de la vérification interne des comptes déposa que le responsable régional des ressources humaines – qui le confirma – avait fait un certain nombre de recherches sur ses instructions. Du point de vue de l'enquêteur, il était nécessaire pour lui d'obtenir la coopération du personnel de l'ONUN car lui-même était en poste à New York à cette époque. Néanmoins, en qualité de responsable déléguant l'enquête, il n'aurait pas dû participer personnellement ni à celle-ci ni aux recherches, qui pouvaient être faites par des tiers.

### **Questions préliminaires**

#### **Question 1 : Les règles de l'économat**

27. En annexe à leur réplique, les défendeurs ont joint les règles et règlements concernant l'économat de l'ONUN, du 27 juillet 2006. On suppose qu'il s'agit des dispositions qui s'appliquaient à l'époque où le requérant et sa femme y ont fait des achats. Ce document expose notamment les conditions d'accès à l'économat. En application de l'alinéa 1 a) du paragraphe 2, les membres du personnel doivent avoir une carte valide d'accès au site de l'ONU pour entrer à l'économat. Il peut être demandé à ceux qui n'en ont pas de quitter les lieux. En application de l'alinéa 1 b) du même paragraphe, le personnel de l'économat a pour instruction de ne pas servir quiconque ne peut montrer matériellement une carte valide d'accès au site.

28. L'alinéa 1 d) du paragraphe 2 dit que les caissiers de l'économat ont pour instruction de transcrire le numéro d'identification du fonctionnaire et non pas de passer la carte devant le scanner. Il semblerait que cette règle n'ait pas été suivie car le requérant a déclaré au Tribunal que lorsqu'il payait des marchandises à l'économat, les caissiers passaient sa carte devant le scanner. Le Tribunal considère que tant que sa carte fonctionnait lorsqu'elle était passée devant le scanner, le requérant n'avait aucune raison apparente de douter qu'il était autorisé à le faire.

29. Le sous-paragraphe indique qui est autorisé à faire des achats à l'économat. Le sous-paragraphe 2.4 précise ensuite qu'une carte de l'économat, non transférable, est délivrée aux participants. Cette carte doit être produite sur demande et l'accès à l'économat est réservé aux détenteurs de cartes de l'économat en cours de validité. Aucun achat ne doit être fait sans présentation de cette carte.

30. Il semblerait que cette disposition, en particulier, ne soit pas appliquée et que la carte d'identité de l'ONUN suffise pour entrer à l'économat et y faire des achats. Le personnel de l'économat n'a jamais rien demandé d'autre au requérant et à sa femme. Cette absence de demande au site de l'ONUN à Gigiri et à l'économat a confirmé encore le requérant dans sa conviction que l'officier de sécurité qui lui avait dit qu'il pouvait continuer à utiliser sa carte avait raison.

31. Étant donné la gravité que la direction de l'UNICEF a attribuée à l'utilisation non autorisée des locaux de l'économat qui, selon elle, constituait un abus des privilèges et immunités, il est nécessaire d'examiner les dispositions prévues par les règles de l'économat en cas de violation de ces règles et règlements.

32. Selon le sous-paragraphe 5.1, toute infraction aux règles et règlements de l'économat a pour effet le retrait temporaire ou permanent de la carte de l'économat et du droit d'accès à ses locaux. En cas d'infraction grave, par exemple vente de marchandise achetée à des non participants ou fraude de la part des usagers de l'économat, des mesures disciplinaires sont prises en accord avec le Règlement et le Statut du personnel de l'ONU et, si nécessaire, avec la législation kényane.

33. Les peines applicables en cas d'infraction aux règles et règlements concernant l'économat, adoptés à la réunion du Conseil consultatif des opérations commerciales<sup>2</sup> le 17 février 2005, sont les suivantes :

- i) Premier incident : 3 mois de suspension des privilèges concernant l'économat

---

<sup>2</sup> Le Conseil consultative des opérations commerciales est composé de membres et délégués des Organisations du Système des Nations Unies accréditées au Kenya ainsi que de représentants de l'Association du personnel et du CPI.

- ii) Deuxième incident : 1 an de suspension des privilèges concernant l'économat
- iii) Troisième incident : retrait complet des privilèges concernant l'économat

34. Le sous-paragraphe 5.5 prévoit qu'en cas d'infraction aux dispositions de la deuxième phrase du sous-paragraphe 4.1, le directeur de l'économat avertit le participant intéressé et le Groupe des opérations commerciales, qui soulève la question devant le Conseil consultatif des opérations commerciales. L'administration de l'organisation du participant est informée de la décision prise.

35. Il semblerait que la mention de l'alinéa 4.1 soit incorrecte et qu'il s'agisse du paragraphe 5.1.

36. Selon le sous-paragraphe 2.8, la période de validité de chaque carte de l'économat doit être indiquée clairement sur la carte et les cartes sont délivrées pour une durée maximale de 4 ans, y compris aux fonctionnaires ayant un contrat permanent. Dans ce cas, le personnel de l'économat devrait nécessairement avoir omis d'interroger le requérant au sujet de son emploi d'une carte d'identité de l'ONUN qui, apparemment ne portait pas de date d'expiration.

## **Question 2 : la lettre d'accusation**

37. Le 14 juillet 2009, l'accusation disciplinaire fut notifiée par écrit au requérant en même temps qu'une brève relation de l'infraction prétendue, dans les termes suivants :

« Vous êtes accusé d'avoir abusé de privilèges et immunités pour n'avoir pas rendu votre carte d'identité de l'ONUN et celle de votre épouse lorsque vous avez été muté en dehors de Nairobi à la fin de 2002 et avoir ultérieurement utilisé ces cartes pour faire des achats hors taxe à l'économat de l'ONUN sans autorisation. Dans le même temps, vous être accusé d'abus de pouvoir pour avoir conservé vos cartes alors même que vous aviez l'obligation de les restituer ».

38. Alors que le Tribunal comprend ce qui est entendu par abus de privilèges et d'immunités, il n'en va pas de même des mots « abus de pouvoirs » à l'alinéa 2.f) du sous-paragraphe 15.2. Il éprouve aussi des difficultés à comprendre, à la troisième page de la lettre d'accusation, la référence au sous-paragraphe 2.8 du règlement de l'économat concernant la restitution des cartes de celui-ci au Service de sûreté et de sécurité de l'ONUN alors qu'en fait, aucune carte d'économat n'est délivrée.

39. En tout état de cause, la teneur de l'accusation a été communiquée au requérant qui ne serait pas laissé tromper par ces erreurs mineures. Pour l'essentiel, ce dont il est accusé, c'est d'avoir utilisé des cartes d'identité de l'ONUN délivrées à lui-même et à sa femme sans autorisation pour pénétrer dans les locaux de l'ONUN à Gigiri, à Nairobi, et d'avoir utilisé ces cartes pour acheter de la marchandise hors taxe à l'économat alors que ni lui-même ni sa femme n'y étaient autorisés. Dans la conclusion de cette lettre il est dit : « Vos actes démontrent une conduite qui ne convient pas à un fonctionnaire international. Ils sont contraires aux « plus hautes normes d'efficacité, de compétence et d'intégrité » attendues de vous en qualité de fonctionnaire international, au sens de l'article 101 de la Charte des Nations Unies et de l'alinéa 1.2.b) du Statut du personnel ».

40. Le requérant a été informé que « ses actes constituaient une faute grave au sens de la règle 110.1 ». La lettre d'accusation l'invite à répondre et l'informe de son droit à demander l'assistance du Bureau d'aide juridique au personnel ou d'un conseil extérieur. Néanmoins, le libellé est inapproprié dans des parties importantes de cette lettre en ce qu'il énonce comme un fait que les actes du requérant constituent une faute grave au lieu d'indiquer clairement que, bien qu'il apparaisse qu'une telle faute a eu lieu, le requérant a une occasion véritable de se défendre. Les défenseurs auraient intérêt à reconsidérer les termes de pareilles lettres d'accusation pour éviter de donner l'impression que l'affaire est jugée d'avance, à moins évidemment que ce soit précisément ce qu'ils entendent dire, et ce serait surprenant.

### **Question 3 : retard de l'instance disciplinaire**

41. L'une des questions importantes que le Tribunal doit résoudre concerne la raison du retard avec lequel l'accusation disciplinaire a été formulée, le 14 juillet 2009, au sujet d'actes datant de septembre 2008 ou, disons autrement, en raison du laps de temps entre septembre 2008 et le 6 avril 2009, date à laquelle elle a été mentionnée pour la première fois au requérant et signalée au Bureau de la vérification interne des comptes.

42. Le responsable régional des ressources humaines a informé le Tribunal qu'il ignorait si le requérant avait utilisé sa carte d'identité sans y être autorisé avant le 6 avril 2009, date à laquelle, dans le courant d'une conversation anodine avec la Représentante du Bureau de pays de l'UNICEF au Kenya, celle-ci l'informa que le requérant avait été impoli avec un garde de sécurité qui avait contesté son utilisation, sans autorisation, d'une carte d'identité de l'ONUN. À cette date, la question d'une action disciplinaire quelconque ne l'avait pas effleuré. Il convint qu'il avait bien pu mentionner la question dans le cours de l'entretien avec le requérant le 6 avril et admit que c'était la date à laquelle il avait informé le Bureau de la vérification interne des comptes qu'une question devait faire l'objet d'une enquête.

43. La Représentante du Bureau de pays de l'UNICEF au Kenya corrobora la déposition du responsable régional des ressources humaines en confirmant qu'elle se trouvait dans le même bâtiment que lui lorsqu'elle vit le requérant. Sa vue lui rappela une conversation qu'elle avait eue avec l'officier de sécurité qui avait contesté la carte d'identité. C'était une conversation anodine et la seule chose qu'elle voulait après cette conversation, c'était faire comprendre au service des ressources humaines qu'il devait renforcer ses procédures lors des départs, en particulier au sujet de la restitution des cartes d'identité. Elle n'y pensa plus jusqu'à ce qu'elle voie le requérant le 6 avril. En mentionnant l'incident au responsable régional des ressources humaines, elle ne faisait que transmettre un bruit sans intention de signaler une éventuelle infraction à la discipline.

44. Elle admit que l'officier de sécurité lui avait mentionné l'incident peu de temps après qu'il se fut produit, c'est-à-dire vers la fin de 2008, probablement en octobre. Elle dit que si elle n'avait pas vu le requérant le 6 avril, elle n'aurait pas pensé du tout à mentionner l'incident car elle avait fait ce qu'elle considérait comme approprié en demandant au service des ressources humaines de renforcer les procédures. Selon elle, conserver une carte d'identité ne constituait pas en soi une faute étant donné que le requérant était toujours fonctionnaire de l'UNICEF. Elle dit que le responsable régional des ressources humaines tenait à avoir confirmation du nom de l'officier de sécurité parce qu'il voulait lui présenter les excuses de l'UNICEF en raison de la prétendue impolitesse du requérant. Elle n'avait plus rien eu à voir avec cette question jusqu'à ce que l'UNICEF la cite comme témoin devant le Tribunal.

#### **Question 4 : L'enquête du Bureau de la vérification interne des comptes**

45. Il est de la plus grande importance que les procédures disciplinaires internes respectent les principes d'honnêteté et de justice naturelle. Pour se former une idée qu'un membre du personnel peut avoir commis une faute, il faut d'abord réunir des preuves par une enquête approfondie. En l'absence d'une telle enquête, il ne serait pas honnête, raisonnable ou juste de conclure à une faute.

46. À ce sujet, le Tribunal note que, même si le requérant a souligné que les procédures de départ avaient été correctement suivies, le Bureau de la vérification interne des comptes n'avait pas enquêté dans deux domaines qui auraient pu faire une certaine lumière sur la véracité des affirmations du requérant. Le Bureau aurait dû enquêter sur la procédure conduisant à remplir la liste de départ. Il a été dit au Tribunal que deux exemplaires distincts sont déposés : l'un dans le dossier du fonctionnaire concernant le Bureau des services financiers à l'Administration (c'est-à-dire le bureau des ressources humaines) et l'autre dans les archives. Aucune recherche n'a été faite au sujet de cet autre exemplaire. De plus, l'enquêteur du Bureau de la vérification interne des comptes a admis qu'aucune recherche n'avait eu lieu pour déterminer si le requérant, parce que sa liste aurait été incomplète, avait perdu 20 % des paiements finals comme indiqué dans la liste.

47. De plus, alors que le requérant ne pouvait pas se rappeler le nom de l'officier de sécurité qui l'avait informé qu'il pouvait conserver sa carte de sécurité de l'Office puisqu'il était membre du personnel permanent, il est surprenant que pendant l'enquête, l'enquêteur ne lui ait pas demandé de le décrire. En outre, étant donné que mener à bien la procédure de départ ne lui aurait pas demandé plus d'un jour ou deux, aucune enquête n'eut lieu pour vérifier l'état des présences pendant ces jours afin de déterminer qui travaillait à ce moment-là.

48. Il est compréhensible que le requérant n'ait pas pu se rappeler le nom de l'officier de sécurité après six ans, mais il aurait été utile que l'enquêteur du Bureau recherche les moyens de vérifier sa crédibilité. Cette recherche était d'autant plus importante que le requérant faisait face à des conséquences sérieuses si des faits parlaient en sa défaveur. Le requérant ne cessa pas de dire clairement qu'il connaissait les règles et les suivait et qu'il avait agi de bonne foi au sujet de ce que l'officier de sécurité lui avait dit lorsqu'il était allé rendre sa carte.

49. Les dispositions de l'alinéa 4 c) du paragraphe 4 de l'instruction CF/AI/2009-004 permettent aux directeurs de l'UNICEF de conduire des enquêtes ou d'y apporter leur assistance sur demande du Directeur du Bureau de la vérification interne des comptes ou d'enquêteurs autorisés et celles de l'alinéa 2 e) du paragraphe 8 autorisent le Directeur du Bureau à charger d'autres membres du personnel de l'assister au sujet d'aspects particuliers d'une enquête en étant guidés par un administrateur du Bureau. L'enquêteur du Bureau informa le Tribunal que, puisqu'il conduisait l'enquête depuis New York, il comptait sur le responsable régional des ressources humaines, qui avait signalé l'incident au Bureau de la vérification interne des comptes, pour obtenir des documents de l'économat et du Bureau de pays au Kenya. Le responsable régional des ressources humaines confirma le témoignage de l'enquêteur et informa aussi le Tribunal que, sur instruction de cet enquêteur, il avait aussi enquêté sur le nombre de fois où le requérant avait utilisé sa carte à l'économat.

50. Après avoir pris soigneusement note des dispositions de l'alinéa 4 c) du paragraphe 4 et de l'alinéa 2 e) du paragraphe 8 de l'instruction CF/AI/2009-004, le Tribunal considère qu'on peut fortement s'interroger sur le fait que le Bureau demande au supérieur même qui l'a saisi de la prétendue infraction disciplinaire de l'aider dans l'enquête et que l'on peut prétendre qu'une telle demande ne correspond pas aux normes les plus élevées d'impartialité auxquelles doivent satisfaire les enquêtes du Bureau. Sans vouloir dénigrer l'intégrité de l'un ou l'autre, je suis d'avis que cette pratique est mauvaise, surtout qu'il aurait été possible d'obtenir l'information recherchée auprès de personnes autres que ce supérieur. Il n'est pas surprenant que ce défaut de la procédure d'enquête ait servi au représentant du requérant à jeter des doutes sérieux sur la qualité de l'enquête et le rôle joué par le responsable régional des ressources humaines dans celle-ci.

### **Évaluation**

51. L'accusation liée à l'utilisation non autorisée de la carte d'identité de l'ONUN pour pénétrer dans ses locaux a été correctement présentée. L'accusation plus grave concernant un abus de privilèges et immunités lié à des achats hors taxe à l'économat mérite un examen plus attentif. Il est certes exact qu'abuser de privilèges concernant les achats hors taxe est une conduite qui ne correspond pas à ce qui est attendu d'un membre du personnel, en tant que fonctionnaire international, mais employer au sujet du requérant la formule fourre-tout selon laquelle cette conduite particulière « est contraire aux plus hautes normes d'efficacité, de compétence et d'intégrité », c'est donner à la question disciplinaire une dimension qu'elle n'a pas à mon avis.

52. Le Manuel de politique et de procédures de l'UNICEF en matière de ressources humaines indique dans la section 2 du chapitre 15, à l'alinéa 2 g) du sous-paragraphe 15.2, que l'abus des privilèges et immunités de l'ONU peut équivaloir à de l'inconduite. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'un cas strictement de dommages. L'emploi du pouvoir discrétionnaire indique qu'avant de se prononcer en pareil cas, le responsable des décisions doit non pas simplement demander si, en fait, des achats hors taxe ont été faits par le fonctionnaire mais encore si, ce faisant, le fonctionnaire



avait l'intention d'abuser des privilèges et immunités de l'ONU. En d'autres termes, y avait-il intention criminelle ?

53. La question qu'il convient d'examiner, lorsqu'une instance disciplinaire est engagée dans de telles conditions, c'est ce que voulait le fonctionnaire. A-t-il profité à tort sciemment de l'économat ? Avait-il l'intention d'abuser des privilèges et immunités de l'Organisation comme cela a été allégué et comme il en a été accusé ? Croyait-il réellement, pour des motifs censés, avoir le droit d'aller à l'économat ?

54. La conduite en question dans la présente affaire n'a rien à voir avec l'efficacité et la compétence. On pourrait avancer qu'elle a quelque chose à voir avec l'intégrité. Les défendeurs se sont fondés sur le fait que le requérant avait précédemment travaillé au service des ressources humaines et qu'il était actuellement fonctionnaire chargé des opérations pour confirmer leur thèse selon laquelle il était au courant des règles applicables et y avait contrevenu volontairement. Toutefois, ils n'ont communiqué au Tribunal aucune règle ou règlement particulier de l'Organisation concernant la restitution des cartes d'identité au cours de la procédure de départ. Il apparaît donc qu'il s'agissait d'une exigence pratique. Il ne s'agissait pas d'une question contestée. De plus, les défendeurs ont besoin de preuves convaincantes pour appuyer leur thèse selon laquelle le requérant avait les connaissances nécessaires pour commettre les infractions disciplinaires en question ou était résolu à les commettre.

55. Il ne fait pas de doute qu'en fait le requérant n'aurait pas dû conserver sa carte d'identité de l'ONUN. Les défendeurs ont-ils prouvé qu'il l'a conservée intentionnellement ? En admettant, en leur faveur, qu'ils n'avaient pas à le prouver au-delà de tout doute possible mais qu'ils devaient seulement déterminer s'il était plus probable qu'improbable que le requérant avait l'intention requise, le Tribunal doit examiner les éléments de preuve qui indiquent une telle intention.

56. Le requérant a admis qu'il était pleinement au courant de la procédure de départ et de l'obligation de restituer sa carte d'identité de l'ONUN. Lorsqu'il alla rendre sa carte à l'officier de sécurité, celui-ci lui dit qu'il pouvait la garder puisqu'il était un membre permanent du personnel demeurant au service de l'UNICEF. Le modèle de

la carte fut changé à un certain moment, ce qui expliquerait la raison pour laquelle l'officier de sécurité auquel le requérant montra sa carte en septembre 2008 refusa de le laisser entrer. La conduite ultérieure du requérant consistant à utiliser ouvertement cette carte est en accord avec ce qu'il croyait après que l'officier de sécurité lui eut dit qu'il pouvait continuer à s'en servir. En outre, un examen a montré que ses achats sur une période de cinq ans ont totalisé 933,29\$<sup>3</sup>. Certes le montant n'a pas d'effet sur la question de savoir si ces achats étaient autorisés ou non, ou de savoir si le ministre kényan des finances y a perdu, mais il devrait être possible d'en tenir compte pour examiner si quelqu'un avait ou non l'intention de frauder délibérément.

57. L'examen des achats effectués et des intervalles entre eux, ainsi que de la manière dont ils ont été faits, correspond à ce qu'a décrit le requérant, autrement dit qu'il s'agissait d'achats modiques pour son usage personnel.

58. Le requérant a déclaré au Tribunal que, pendant les années où il a été en fonction, il n'a jamais été chargé de la procédure de départ d'un membre permanent du personnel qui aurait été muté hors de Nairobi. Il ne pouvait donc pas être personnellement au courant d'une exception quelconque à la pratique habituelle de la restitution de la carte. Il alla voir le service de sécurité précisément pour remettre sa carte mais il lui fut dit que ce n'était pas nécessaire. Qu'il ne se souvienne pas de l'identité du garde de sécurité, en soi, n'indique pas une intention frauduleuse. Les défendeurs qui enquêtaient à ce sujet avaient le devoir de conduire l'enquête dans tous les domaines appropriés, sachant parfaitement qu'un renvoi était possible.

59. Comme il a déjà été indiqué, les enquêteurs auraient pu faire davantage pour vérifier les dépositions du requérant. Les éléments de preuve sembleraient suggérer que les défendeurs ne croyaient pas le requérant depuis le début et conclurent de ce qu'il avait l'expérience des ressources humaines qu'il avait délibérément enfreint les règles et conservé sa carte. Ce qui est plus dommageable, toutefois, c'est qu'ils ont implicitement suggéré que le requérant pouvait avoir quelque chose à voir avec

---

<sup>3</sup> Voir note de bas de page 1 se rapportant au paragraphe 14.

l'absence de liste de départ dans son dossier officiel. Là aussi, ils auraient pu faire d'autres recherches, mais s'en sont abstenus.

60. Il ressort clairement des éléments de preuve liés aux réunions du 6 avril 2009 que les défendeurs sont parvenus, après examen, à la conclusion qu'il était dans l'intérêt de l'Organisation de se séparer du requérant. N'obtenant pas qu'il accepte que se départ se fasse d'un commun accord, ils exercèrent des pressions sur lui pour qu'il accepte des conditions de départ. Le requérant savait que l'autre solution était de suivre la procédure d'évaluation des résultats, qui s'annonçait très longue. Lorsqu'on lui dit que l'alternative au départ volontaire était qu'il démissionne, il devait être clair aux supérieurs concernés qu'aucun membre censé du personnel n'accepterait de démissionner de lui-même au lieu d'accepter l'ensemble de mesures de départ.

61. Étant donné les éléments de preuve suggérant que, dans l'ensemble, le requérant n'avait pas l'intention de frauder, j'estime que les défendeurs ne disposaient pas des éléments de preuves nécessaires pour l'accuser de faute grave au sens de la disposition 110.1.

62. Les règles disciplinaires prévoient un éventail de peines en cas de faute. Même si les défendeurs estimaient qu'il y avait eu faute dans le cas d'espèce, cette faute n'était pas « grave » en l'absence d'intention.

63. En tout état de cause, la peine de renvoi sans préavis est disproportionnée par rapport à la faute.

### **Jugement**

64. Les défendeurs ont renvoyé le requérant injustement. L'accusation de faute grave n'est pas correctement fondée.

65. Le Tribunal ordonne l'annulation de la décision administrative et ordonne aux défendeurs de rétablir le requérant dans ses fonctions et de réparer les pertes de rémunération subies par lui à compter de la date de son renvoi jusqu'à la date de son rétablissement dans ses fonctions, avec un intérêt de 8 %.

66. Dans les circonstances exceptionnelles qui sont celles de la présente affaire, le Tribunal ordonne en outre aux défendeurs, au cas où le rétablissement dans les fonctions ne serait pas possible, d'indemniser le requérant de ses pertes de revenus à compter de la date de son renvoi jusqu'à la date du présent jugement, avec un intérêt de 8 %. De plus, il est ordonné aux défendeurs de payer à titre d'indemnisation au requérant le montant de deux ans de salaire net de base au taux en vigueur à la date du départ du requérant de l'UNICEF, avec un intérêt de 8 %, dans les 45 jours qui suivront le présent jugement.

(Signé) Juge Goolam Meeran

Ainsi jugé le 31 mars 2010

Déposé au greffe le 31 mars 2010

(Signé) Jean-Pelé Fomété,

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi