

106^e session

Jugement n° 2773

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. S. N.-S. le 30 mai 2007, la réponse de l'Organisation du 14 septembre, la réplique du requérant datée du 11 décembre 2007 et la duplique de la FAO du 18 avril 2008;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant camerounais né en 1945, est entré au service de la FAO en 1987 pour occuper un poste de directeur de grade D-1 à Addis-Abeba. En 1995, il fut nommé représentant de la FAO en République du Congo. De mai 1999 à février 2002, il fut détaché auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en tant que représentant du Secrétaire général en Guinée-Bissau et chef du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS). Lorsque ce détachement prit fin, il fut nommé représentant de la FAO en République centrafricaine.

Le 24 septembre 2002, le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI) rendit un rapport qui portait notamment sur six fautes que le requérant aurait commises lors de son détachement en Guinée-Bissau. Par mémorandum du 16 décembre 2002, ce dernier fut informé que le Directeur général de la FAO avait décidé, à la lumière de ce rapport, de le suspendre avec traitement pour la durée de l'enquête qui allait être menée, conformément à l'article 303.0.3 du Règlement du personnel de la FAO. Le 21 février 2003, il fut cependant décidé de mettre fin à cette suspension.

Le 25 avril 2003, la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines de la FAO transmet le rapport du BSCI au requérant pour commentaires. Ce dernier envoya le 23 mai ses observations écrites accompagnées de quelque mille trois cents pages de documents. La directrice fit parvenir le 21 août à l'intéressé pour observations un rapport établi à la demande du Département des affaires politiques de l'ONU (DAP) et relatif aux indemnités de subsistance (missions) perçues par les fonctionnaires du BANUGBIS. Par lettre du 20 septembre 2003, le requérant envoya ses observations.

Après avoir été temporairement suspendu de ses fonctions, l'intéressé fut informé par un mémorandum du 25 novembre 2004 qu'il était renvoyé pour inconduite, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 330.2.41 du Manuel administratif de la FAO, avec effet au 30 novembre 2004. Il forma, le 19 janvier 2005, un recours contre cette décision auprès du Directeur général, qui le rejeta. Le 4 juin 2005, le requérant saisit le Comité de recours. Ce dernier rendit son rapport le 18 décembre 2006 après avoir tenu trois audiences. Il recommanda de rejeter le recours car les accusations d'inconduite avaient, selon lui, toutes été prouvées et, prises conjointement, elles justifiaient un renvoi à titre de mesure disciplinaire. Les faits reprochés au requérant concernaient : 1) la mise en place illégale d'un système de financement parallèle au Fonds d'affectation spéciale pour les activités du BANUGBIS et impliquant la société MAVEGRO afin que le BANUGBIS reçoive en espèces en Guinée-Bissau des contributions volontaires de donateurs; 2) le détournement de fonds et un abus d'autorité en relation avec les fonds versés à la MAVEGRO; 3) la

transmission à l'ONU d'informations erronées relatives aux tarifs locaux d'hébergement hôtelier ayant conduit à une surestimation du taux de l'indemnité de subsistance (missions); 4) l'acquisition frauduleuse de trois véhicules officiels; 5) le recrutement non autorisé de consultants; et 6) l'achat d'ordinateurs sans avoir l'autorité d'y procéder. Par courrier du 2 mars 2007, le Directeur général informa le requérant de sa décision de suivre la recommandation du Comité de recours et de rejeter son recours. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant invoque la violation des garanties d'une procédure régulière. Il fait valoir que le respect de ces dernières exige que les fonctionnaires soient informés des charges retenues contre eux afin qu'ils puissent fournir une réponse qui doit être examinée avec attention par l'Organisation avant que soit adoptée une mesure disciplinaire. Or, selon lui, la FAO ne semble pas avoir analysé les documents qu'il a soumis et ne l'a jamais interrogé à leur sujet. Il soutient que l'Organisation a simplement fondé sa position sur le rapport du BSCI et qu'un tel rapport ne saurait, à lui seul, être utilisé comme preuve à l'encontre d'un fonctionnaire. Par ailleurs, le requérant souligne que ce rapport ne lui a été transmis ni par le BSCI ni par l'ONU et que ce n'est que plusieurs mois après son adoption que la FAO le lui a communiqué. Par ailleurs, rien ne laisse penser qu'il ait été demandé au BSCI ou au DAP de réexaminer l'affaire à la lumière des éléments de réponse qu'il a fournis.

Le requérant attire l'attention sur le fait que le Comité de recours a accepté la position de la FAO selon laquelle les rapports du BSCI et du DAP apportaient des indices suffisants de son inconduite, lui imposant ainsi la charge de prouver son innocence. Le Comité a également accepté l'assertion de la défenderesse selon laquelle elle avait examiné la documentation «volumineuse» qu'il avait soumise, et il n'a pas lui-même procédé à un tel examen. Selon le requérant, il n'y a en outre pas eu d'examen des preuves lors de son audience et, malgré son insistance, aucun effort n'a été fait pour interroger les deux témoins les plus importants. Il souligne que le Comité a dû se prononcer sur des méthodes et pratiques étrangères à la FAO et indique que l'ONU a jugé

que, lors de son détachement en Guinée-Bissau, il avait servi l'Organisation avec «honneur et distinction». A ses yeux, le Comité a sous-estimé les conditions de travail qui étaient les siennes dans un environnement difficile sur les plans politique et militaire.

En ce qui concerne la première accusation portée contre lui, le requérant déclare que, bien que le Comité ait conclu que le Siège de l'ONU connaissait l'existence du système de gestion des contributions, il lui a néanmoins été reproché de ne pas avoir exercé un contrôle adéquat sur les opérations financières, de ne pas en avoir conservé de traces et de ne pas avoir établi de rapports les concernant, ce qui revenait à modifier l'accusation portée contre lui. Le requérant attire l'attention sur les preuves qu'il a soumises à cet égard et soutient que le Comité est simplement parti du principe qu'il avait la responsabilité de vérifier toute transaction effectuée, ce qui n'était pas le cas.

S'agissant de l'accusation de détournement de fonds, le requérant souligne notamment que le Comité lui a reproché d'avoir fait preuve de négligence et d'avoir été réticent à assumer des responsabilités et à assurer une transparence dans sa gestion, modifiant ainsi l'accusation d'origine. Il attire l'attention sur les éléments de preuve qu'il avait soumis au Comité — notamment concernant l'accord de certains donateurs au sujet des transactions — et sur le fait que ce dernier les a rejetés, sans en discuter lors des audiences car, sur les centaines de transactions effectuées, seuls deux reçus émanant d'un hôtel soulevaient des doutes sur leur authenticité.

Le requérant soutient que les conclusions du Comité relatives aux indemnités de subsistance (missions) sont fondées sur une incompréhension des modalités de calcul du taux de ces dernières, des obligations qui étaient les siennes ainsi que du déroulement des faits. Il expose sa version détaillée des événements.

A l'égard des accusations relatives à l'achat de véhicules et d'ordinateurs, le requérant note que le Comité lui a reproché de ne pas avoir surveillé davantage les transactions; là n'étaient cependant pas les accusations d'origine. Le requérant fait en outre valoir que l'achat des véhicules, qui s'est d'ailleurs effectué en son absence, avait été approuvé par le DAP. Il souligne que le Comité a conclu qu'il n'avait

pas l'autorité nécessaire pour engager des consultants alors que, selon lui, les recrutements litigieux avaient fait l'objet de l'accord tacite du Siège.

Il précise que, contrairement à ce qui a été supposé, il n'a pas été le seul auteur des décisions qui lui ont été reprochées et remarque qu'aucune des autres personnes citées dans le rapport du BSCI comme étant responsable ou complice n'a été réprimandée. Il souligne à cet égard la présence d'une assistante administrative et d'une fonctionnaire d'administration. Il considère avoir été traité comme un bouc émissaire et fait valoir que la position du Comité semble arbitraire et discriminatoire.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 2 mars 2007, d'ordonner sa réintégration avec effet rétroactif au 30 novembre 2004 et de lui accorder trois ans de salaire à titre de compensation pour la perte de gain subie ainsi que pour le dommage causé à sa réputation. Il réclame en outre 50 000 dollars des Etats-Unis pour violation des garanties d'une procédure régulière et 20 000 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO déclare qu'il existe à l'encontre du requérant des preuves abondantes, claires et non équivoques, d'une conduite non conforme au Statut et au Règlement du personnel et aux Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Elle affirme que le rapport du BSCI a fait état d'indices suffisants de l'inconduite de l'intéressé et qu'il n'y avait donc nul besoin de procéder à une nouvelle enquête.

L'Organisation considère que le requérant a bénéficié des garanties d'une procédure régulière à tous les stades de l'affaire. En outre, le BSCI a analysé de manière systématique et complète la gestion financière du BANUGBIS et procédé à des entretiens avec toutes les personnes impliquées, ainsi qu'avec le requérant. Les rapports du BSCI et du DAP ont été transmis à ce dernier et il a eu la possibilité d'y répondre amplement. La FAO affirme que ce n'est qu'après examen de la réponse de l'intéressé, et après avoir consulté l'ONU, qu'il a été décidé d'adopter la mesure disciplinaire de renvoi

pour inconduite. Le Comité de recours a lui-même procédé à l'examen de la documentation soumise par le requérant et a entendu celui-ci ainsi qu'un haut fonctionnaire de l'ONU.

La FAO soutient que l'interprétation que fait le requérant du rapport du Comité est manifestement erronée. Ce dernier a conclu de manière non ambiguë que l'inconduite de l'intéressé justifiait son renvoi. Contrairement à ce que prétend le requérant, il n'a pas cherché à modifier les accusations et n'en avait d'ailleurs pas le pouvoir.

La défenderesse fait valoir que le BSCI a conclu que le requérant n'avait pas respecté le devoir de fiduciaire qu'il avait à l'égard de l'ONU en recevant des contributions par l'intermédiaire de la société MAVEGRO, ceci en contravention des règles et procédures financières établies. Elle précise que le silence du Siège de l'ONU ne saurait être interprété comme un accord tacite et que le «système MAVEGRO» n'a été entièrement découvert qu'au moment où le successeur du requérant a pris ses fonctions. En outre, le fait que certains donateurs aient approuvé des versements à la MAVEGRO ne prouve rien puisque ceux-ci ont été induits en erreur. Le BSCI a conclu que des preuves démontraient de manière suffisante que la gestion non transparente des fonds versés à la MAVEGRO avait pour but de permettre au requérant de détourner des fonds à son profit. La FAO rejette les explications du requérant selon lesquelles il n'était pas responsable de la gestion financière du BANUGBIS.

L'Organisation souligne que le BSCI a présenté des preuves que le requérant avait fourni des informations erronées au Siège de l'ONU, notamment des factures falsifiées, afin d'obtenir une indemnité de subsistance (missions) plus importante. Le BSCI a également présenté des preuves quant à la fraude entourant l'achat de véhicules, le recrutement non autorisé de consultants et l'achat d'ordinateurs sans avoir l'autorité d'y procéder. La FAO rejette les arguments du requérant relatifs à ces accusations.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Il souligne que la FAO n'a pas répondu à l'objection fondamentale relative au fait que les rapports du BSCI et du DAP ne contiennent que des

accusations fondées sur des enquêtes préliminaires et qu'avant de rendre son rapport le BSCI n'avait jamais eu accès aux centaines de pages de documentation qu'il a ultérieurement fournies. Par ailleurs, après avoir procédé à sa propre analyse de ces rapports, l'ONU n'a pas retenu de faute à l'encontre de son personnel sur la question des opérations du BANUGBIS et du paiement des indemnités de subsistance (missions), ce qui, à son avis, pose la question de l'égalité de traitement du personnel et de la motivation sous-jacente à son renvoi. Qui plus est, le requérant observe que la FAO a omis de mentionner qu'après avoir reçu le rapport du BSCI elle a ordonné un audit de sa gestion du bureau de l'Organisation en République centrafricaine et, n'ayant trouvé aucune preuve d'irrégularité à son encontre, a annulé sa décision de suspension.

Le requérant souligne que les opérations du BANUGBIS ont fait l'objet de rapports fréquents communiqués notamment au Conseil de sécurité et au DAP, en plus des rapports quotidiens au Secrétariat de l'ONU.

Il insiste sur le fait que le BANUGBIS n'a jamais perçu de contributions en espèces et n'avait pas de compte en banque en Guinée-Bissau, et qu'il a participé à la mise en place du Fonds d'affectation spéciale destiné à percevoir les contributions d'Etats membres. Il fait notamment valoir qu'il ne gérait pas les fonds versés à la société MAVEGRO.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient sa position. S'agissant des fonds reçus par l'intermédiaire de la société MAVEGRO, elle souligne que le requérant persiste à se présenter, à tort, comme un simple «facilitateur». Elle fait valoir que l'intéressé cherche à rejeter toute la responsabilité sur l'assistante administrative, en feignant d'ignorer les détails des transactions. Or c'est la secrétaire du requérant qui se chargeait seule de ces transactions, et des témoins disent l'avoir vue détruire la documentation relative aux fonds versés à la MAVEGRO.

La FAO produit en outre une copie plus claire des reçus dont l'authenticité est mise en doute.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fut recruté par la FAO en 1987 en qualité de directeur de grade D-1 affecté à Addis-Abeba, avant d'être nommé, en 1995, représentant de l'Organisation en République du Congo.

A compter du mois de mai 1999, il fut détaché auprès de l'ONU pour y exercer les fonctions de représentant du Secrétaire général en Guinée-Bissau et de chef du BANUGBIS, mission des Nations Unies qui venait d'être créée afin, notamment, de concourir au rétablissement d'institutions démocratiques dans ce pays alors marqué par de graves troubles politiques.

Après avoir assumé ces responsabilités jusqu'en février 2002, le requérant rejoignit la FAO, dont il fut alors nommé représentant en République centrafricaine.

2. Cependant, à la suite d'anomalies découvertes par son successeur à la tête du BANUGBIS, la gestion financière de cette mission durant la période où elle avait été dirigée par le requérant fit l'objet, à l'initiative du DAP, d'une enquête qui fut confiée au BSCI.

Le rapport du BSCI, remis en septembre 2002, conclut à l'existence de graves manquements imputables au requérant dans l'exercice de ses fonctions. Il fut en outre complété, en juin 2003, en ce qui concerne l'un de ses aspects, par le rapport d'un consultant établi à la demande du DAP sur les indemnités de subsistance (missions) perçues par les fonctionnaires du BANUGBIS, dont les conclusions furent concordantes.

3. Ces deux rapports furent communiqués à la défenderesse. Après avoir été provisoirement suspendu de ses fonctions de représentant de la FAO en République centrafricaine, puis informé de la mesure disciplinaire qu'il était envisagé de prendre à son encontre, le requérant apprit par l'intermédiaire d'un mémorandum du 25 novembre 2004 qu'il était renvoyé pour inconduite avec effet au 30 novembre 2004.

4. Ayant vainement contesté cette décision auprès du Directeur général, le requérant porta l'affaire devant le Comité de recours, conformément à l'article 303.1.313 du Règlement du personnel. Mais cette instance ayant recommandé, dans le rapport qu'elle rendit le 18 décembre 2006, le rejet de son recours, l'intéressé vit son renvoi confirmé par une décision du Directeur général du 2 mars 2007.

Telle est la décision que le requérant conteste devant le Tribunal de céans, en assortissant notamment ses conclusions à fin d'annulation et de réintégration de diverses conclusions indemnitaires.

5. Le requérant a demandé l'organisation d'un débat oral. Eu égard à l'abondance et au contenu très explicite des écritures et des pièces produites par les parties, le Tribunal s'estime cependant pleinement éclairé sur l'affaire et ne juge donc pas utile de faire droit à cette demande.

6. A l'appui de ses prétentions, le requérant soutient tout d'abord que la mesure disciplinaire litigieuse a été adoptée en méconnaissance des garanties d'une procédure régulière. Mais aucun des nombreux arguments qu'il articule à cet égard ne saurait, au vu du dossier, être retenu.

7. Le requérant a été entendu par les auteurs du rapport du BSCI, qui, contrairement à ce qu'il soutient, l'ont interrogé de façon impartiale et approfondie et n'étaient pas tenus de lui permettre de rencontrer directement les autres témoins. Il a ultérieurement reçu communication de ce rapport, ainsi que de celui concernant les indemnités de subsistance (missions) et a ainsi été mis à même d'y répondre, ce qu'il a d'ailleurs fait en adressant à la FAO des observations écrites les 23 mai et 20 septembre 2003, après s'être vu accorder les prolongations de délai qu'il avait sollicitées à cet effet. Conformément aux articles 330.3.25 et 330.3.26 du Manuel administratif, il a ensuite pu faire connaître à l'Organisation ses commentaires sur la mesure disciplinaire qu'il était envisagé de prendre à son encontre et a été reçu à ce sujet par le directeur du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et

décentralisées le 2 septembre 2004. Enfin, il a bénéficié de toutes les garanties requises lors de l'examen de son recours devant le Comité de recours, qui l'a longuement auditionné et qui, contrairement à ce qu'il affirme, n'était pas tenu d'interroger lui-même à nouveau les témoins qui avaient déjà été entendus par les enquêteurs du BSCI.

8. Le requérant soutient que la FAO de même que le Comité de recours se seraient rangés d'emblée aux conclusions des deux rapports précités sans aucunement en vérifier la validité, auraient ainsi irrégulièrement inversé la charge de la preuve à son détriment et n'auraient pas véritablement pris en considération ses éléments de réponse. De façon générale, il estime que l'Organisation a fait preuve de partialité à son encontre et préjugé d'office de la réalité des fautes qui lui étaient reprochées, le désignant ainsi comme «agneau sacrificiel» ou comme «bouc émissaire».

9. Mais, s'il est vrai que des rapports d'enquête interne ne sauraient être utilisés à eux seuls pour justifier une sanction à l'encontre d'un fonctionnaire, ils n'en peuvent pas moins servir de base à l'ouverture d'une procédure disciplinaire si les indices de fautes qu'ils contiennent le justifient (voir, sur ce point, le jugement 2365, au considérant 5 e)). Lorsqu'elle engage des poursuites à la suite de tels rapports, l'organisation concernée, qui n'est d'ailleurs pas tenue pour autant de procéder elle-même à nouveau à toutes les investigations consignées dans ces documents, doit seulement veiller à ce que l'intéressé dispose, en vue d'assurer le respect des droits de la défense, de la possibilité de répondre à leurs conclusions. Or tel a bien été le cas, comme il vient d'être dit, dans la présente affaire.

10. En outre, le fait de demander au fonctionnaire poursuivi, lorsqu'un rapport de cette nature contient des conclusions circonstanciées mettant en cause son comportement, de fournir des justifications à cet égard ne constitue pas, en soi, une inversion de la charge de la preuve, qui ne se produirait que si l'organisation retenait à l'encontre de l'intéressé des griefs par ailleurs non établis par les pièces du dossier.

11. De même, rien ne vient sérieusement étayer la thèse du requérant selon laquelle l'Organisation n'aurait pas fait l'effort d'examiner les observations et les pièces qu'il lui avait communiquées, la seule circonstance que celle-ci n'ait pas jugé ces éléments suffisamment convaincants pour mettre fin aux poursuites n'étant évidemment pas de nature à prouver qu'elle aurait négligé d'en prendre connaissance. Quant au Comité de recours, il s'est manifestement attaché à porter toute l'attention requise à l'affaire, à laquelle il a d'ailleurs consacré pas moins de trois audiences. En vérité, le seul grief qui pourrait être imputé à l'Organisation, au regard des conditions de déroulement des poursuites, tient à la regrettable lenteur de la procédure suivie, qui s'est étirée, au total, sur près de quatre ans. Mais cette lenteur trouve précisément une partie de son explication, en l'espèce, dans le temps nécessité par une vérification approfondie de la validité des griefs formulés contre le requérant et par l'exploitation de la documentation, particulièrement abondante, que ce dernier avait fournie.

12. Enfin, le Tribunal n'a pas davantage trouvé au dossier d'élément de nature à laisser penser que l'Organisation aurait fait preuve d'un parti pris défavorable au requérant. En particulier, la circonstance, mise en avant par l'intéressé à l'appui de cette thèse, qu'il ait été suspendu de ses fonctions sur le fondement de l'article 303.0.3 du Règlement du personnel ne saurait être interprétée en ce sens, dès lors qu'une telle suspension ne constitue qu'une mesure provisoire et conservatoire qui ne préjuge en rien de l'issue des poursuites (voir, par exemple, les jugements 1927, au considérant 5, et 2365, au considérant 4 a)). Le Tribunal ne voit d'ailleurs pas pour quelles raisons l'Organisation aurait été conduite à manquer à son devoir d'objectivité dans l'examen des faits de la cause et constate que le requérant n'apporte lui-même aucune précision à cet égard.

13. S'agissant du bien-fondé de la mesure disciplinaire adoptée, le requérant conteste la matérialité de l'ensemble des faits qui lui sont reprochés ainsi que, pour certains d'entre eux et subsidiairement, leur

imputabilité à sa personne, la qualification de faute disciplinaire qui leur a été reconnue ou leur gravité.

Les agissements incriminés se rattachent à six chefs de poursuites disciplinaires que, comme le Comité de recours, le Tribunal examinera successivement.

14. En premier lieu, il était fait grief au requérant d'avoir mis en place un système de financement parallèle, utilisé en totale méconnaissance de la réglementation financière applicable à l'ONU, pour recueillir les contributions de tiers en lieu et place du Fonds d'affectation spéciale pour les activités du BANUGBIS institué par cette organisation à cet effet.

Dans le cadre de ce système de financement, les sommes versées transitaient par une société commerciale locale, la société MAVEGRO. Le requérant justifie le recours à ce système par l'état de déliquescence dans lequel se trouvait le système bancaire de Guinée-Bissau et par certaines lourdeurs inhérentes au fonctionnement du Fonds de l'ONU, qui rendaient nécessaire la conception d'un tel mécanisme pour assurer la réalisation des projets soutenus par le BANUGBIS. La mise en place de ce système aurait d'ailleurs répondu, selon lui, aux souhaits exprimés par les représentations diplomatiques et consulaires de certains Etats soucieux de concourir, par des versements financiers opérés au niveau local, à l'organisation de séminaires ou d'autres manifestations analogues visant, notamment, à aider au rétablissement des institutions démocratiques en Guinée-Bissau.

Mais, si ces considérations auraient certes pu rendre légitime le fait que le BANUGBIS s'associe, dans le respect du cadre réglementaire applicable, à des initiatives financées par ces Etats donateurs, elles ne pouvaient cependant en aucun cas justifier que cet organisme perçoive lui-même des fonds en marge de son mode de financement officiel. Or il ressort tant des divers témoignages concordants recueillis par le BSCI que de nombreuses pièces probantes figurant au dossier — dont, d'ailleurs, plusieurs accords signés par le requérant lui-même — que le BANUGBIS recevait bien des

versements financiers des donateurs par l'intermédiaire de la société MAVEGRO.

15. Il est vrai que, comme l'a du reste relevé le Comité de recours, l'existence d'un mécanisme de financement des projets soutenus par le BANUGBIS sous forme de contributions de partenaires extérieurs avait été portée à la connaissance du Service administratif du DAP, qui ne s'y était alors pas opposé. Mais l'approbation tacite ainsi manifestée par les services du Siège à l'égard de ce dispositif résultait de la présentation fallacieuse que le requérant leur en avait faite. En effet, ce dernier leur avait toujours indiqué que le BANUGBIS n'intervenait, dans le cadre du système ainsi conçu, qu'en tant que «facilitateur» d'opérations et se bornait à apporter un concours technique à la mise en œuvre des projets sans prendre part à leur financement. Du reste, le Tribunal relève que le requérant lui-même a souligné, dans ses observations présentées le 23 mai 2003 en réponse à la communication du rapport du BSCI, que c'était sous la réserve expresse que le BANUGBIS ne soit en aucun cas amené à percevoir des versements de fonds de la part des donateurs que le DAP avait admis la possibilité de mettre en place un tel dispositif. Or cette condition essentielle n'était précisément pas respectée puisque, ainsi qu'il vient d'être dit, le BANUGBIS recevait bien lui-même, en réalité, les fonds transitant par la société MAVEGRO.

16. Le Tribunal tient à souligner qu'au-delà de la seule irrégularité formelle que constitue la violation de la réglementation financière applicable, le système de financement parallèle ainsi instauré avait pour effet de soustraire l'utilisation des sommes versées au BANUGBIS par ce biais à tout contrôle des services financiers de l'ONU et de rendre ainsi possibles d'éventuels détournements de fonds.

A cet égard, la gravité de la faute que représente la mise en place de ce dispositif se trouve sensiblement accrue par le fait que les retraits de fonds opérés auprès de la société MAVEGRO se faisaient sous forme de versements en espèces et que, contrairement à ce que soutient

le requérant, ces derniers ne faisaient pas l'objet d'une comptabilité rigoureuse et transparente.

En outre, il ressort du dossier que le requérant avait assuré à certains représentants de pays donateurs que les sommes versées au BANUGBIS par le biais de la société MAVEGRO étaient soumises au contrôle exercé par le Siège de l'ONU, ce qui était tout à fait inexact. Or pareille affirmation, en ce qu'elle pouvait notamment conduire les donateurs à se montrer moins vigilants quant à l'utilisation de leurs contributions financières, était évidemment de nature à accroître encore les risques de détournements de fonds.

17. En deuxième lieu, il était reproché au requérant d'avoir, précisément, abusé de son autorité dans la gestion des contributions financières ainsi collectées pour se livrer à de tels détournements de fonds.

Selon les conclusions de l'enquête menée par le BSCI, en effet, le BANUGBIS avait, à l'occasion de séminaires organisés avec le concours financier de l'Allemagne et des Pays-Bas, collecté auprès des ambassades de ces pays des contributions dont le montant excédait significativement celui des véritables dépenses afférentes à ces manifestations telles qu'elles avaient été facturées par les prestataires de services concernés.

Pour contester la réalité de ces différences de montants, qui, si elles étaient confirmées, ne pourraient évidemment que laisser présumer un détournement frauduleux des sommes perçues en excédent par rapport aux frais effectivement engagés, le requérant a produit des factures établies au nom du principal prestataire en cause (à savoir l'hôtel Bissau, où se tenaient la plupart de ces séminaires) et censées correspondre à des dépenses complémentaires que le BSCI aurait omis de prendre en considération.

Mais l'examen des exemplaires de ces factures versés au dossier a révélé au Tribunal que, comme l'avait d'ailleurs déjà relevé le Comité de recours s'agissant de deux d'entre elles, la signature et le cachet qui y figurent ont manifestement été artificiellement reproduits depuis une facture d'origine établie par l'hôtel pour une autre prestation. Dans ces

conditions, et quelle que soit l'origine de cette grave anomalie, ces documents ne présentent pas, à l'évidence, les garanties d'authenticité suffisantes pour se voir reconnaître une quelconque valeur probante.

En outre, la circonstance, mise en avant par le requérant, que les ambassades d'Allemagne et des Pays-Bas se soient satisfaites des rapports financiers qui leur avaient été transmis et que l'une d'entre elles ait même formellement délivré un quitus au BANUGBIS ne saurait davantage être regardée, en l'espèce, comme un élément de preuve pertinent. Dès lors que, comme il a été dit ci-dessus, les services de ces représentations diplomatiques avaient reçu de fausses assurances quant à l'assujettissement des fonds versés au contrôle habituellement exercé par le Siège de l'ONU, leur vigilance dans la vérification des comptes qui leur étaient présentés a en effet fort bien pu être trompée.

18. En tout état de cause, le Tribunal relève qu'à supposer même que le requérant puisse se voir accorder le bénéfice du doute quant à l'imputation de participation délibérée à un détournement de fonds, la mise en place, à l'initiative de l'intéressé, d'un système de financement sans contrôle qui rendait manifestement possible un tel détournement constitue, en elle-même, un agissement d'une telle imprudence qu'il suffit à caractériser une grave faute disciplinaire.

19. En troisième lieu, il était fait grief au requérant d'avoir fourni au Siège de l'ONU des informations erronées relatives aux tarifs locaux d'hébergement hôtelier ayant conduit à fixer le montant de l'indemnité de subsistance (missions) versée aux fonctionnaires du BANUGBIS à un niveau très supérieur aux dépenses réellement supportées par les intéressés.

De fait, selon les conclusions concordantes du rapport du BSCI et de celui spécialement établi à ce sujet, le requérant avait communiqué, en février 2000, des indications de prix pratiqués par le principal hôtel fréquenté par les fonctionnaires du BANUGBIS qui ne tenaient pas compte du tarif négocié dont bénéficiaient en réalité la totalité de ces derniers. En outre, et s'agissant cette fois spécifiquement de la propre

situation du requérant, celui-ci avait, de la même façon, déclaré un prix de location correspondant à plus du double de celui qui lui était effectivement appliqué lorsqu'il s'était installé, à compter de juillet 2000, dans un autre hôtel.

Pour contester la réalité des fraudes dont il se serait rendu coupable au préjudice de l'ONU, le requérant soutient que les tarifs préférentiels ainsi pratiqués par ces hôtels ne seraient en réalité entrés en application qu'à l'automne 2000, de sorte que les informations qu'il avait précédemment communiquées au Siège de l'ONU en février et juillet de la même année n'auraient pas été inexactes.

Mais, en admettant même que ces indications de prix aient effectivement été exactes à la date où elles avaient été communiquées, il aurait de toute façon évidemment appartenu au requérant de signaler au Siège l'existence des tarifs préférentiels ultérieurement accordés aux fonctionnaires du BANUGBIS lors de leur entrée en vigueur. Eu égard, notamment, à son niveau de responsabilités et au contenu des correspondances qu'il avait précédemment adressées à ce sujet, le requérant ne pouvait en effet ignorer que le montant de l'indemnité de subsistance (missions) versée aux fonctionnaires du BANUGBIS était fixé en fonction du coût réel de leur hébergement. Faute d'avoir signalé ce changement de tarifs, le requérant a donc, en tout état de cause, frauduleusement porté atteinte aux intérêts de l'ONU.

En outre, le fait que l'intéressé ait été personnellement bénéficiaire du versement de cette indemnité indûment majorée jusqu'à la fin de son affectation, en février 2002, confère un caractère particulièrement condamnable à son comportement.

20. En quatrième lieu, il était reproché au requérant d'avoir commis une fraude au préjudice de l'ONU à l'occasion de l'acquisition de trois véhicules officiels.

Selon le rapport du BSCI, le requérant avait en effet présenté au Siège, dans le but de bénéficier d'une voiture de fonction luxueuse dont l'achat risquait de lui être refusé, une facture pro forma frauduleuse où les indications de modèle et de valeur respective de chacun des trois véhicules acquis ne correspondaient nullement à la

réalité. En outre, cette manipulation s'accompagnait de la facturation par le fournisseur de pièces détachées dont la livraison était en fait purement fictive.

Là encore, le Tribunal ne peut que constater que, même s'ils sont vigoureusement contestés par le requérant, ces faits sont clairement établis, dans la mesure où ils ressortent tant de témoignages précis et crédibles que de diverses preuves documentaires.

La circonstance, mise en avant par l'intéressé, qu'il était absent de Guinée-Bissau lorsque les véhicules ont été livrés n'est nullement de nature à établir qu'il ne serait pas à l'origine de la fraude ainsi mise en évidence, qui avait certainement été conçue préalablement à cette livraison.

En outre, et contrairement à ce que soutient le requérant, le fait que le montant global de la dépense autorisée par le Siège pour l'achat des trois véhicules ait bien été respecté ne retire en rien à ces faits leur caractère préjudiciable aux intérêts financiers de l'ONU, car le montant global ainsi fixé aurait bien entendu lui-même été moindre s'il avait été établi au vu d'une facture pro forma sincère.

21. Le cinquième chef de poursuites disciplinaires était tiré de ce que le BANUGBIS avait, sous la responsabilité du requérant, engagé des consultants dont le recrutement n'avait pas été préalablement autorisé, ainsi que l'exige la réglementation financière de l'ONU, par le Siège de l'Organisation.

La matérialité de ces irrégularités est clairement établie par les pièces du dossier, dont il ressort que plusieurs consultants avaient été engagés dans le cadre de contrats signés au nom du BANUGBIS et financés par les fonds de la société MAVEGRO.

Si ces faits apparaissent certes d'une moindre gravité que ceux évoqués plus haut, ils n'en présentent pas moins, eux aussi, le caractère d'une faute disciplinaire. Au-delà de la violation formelle de la réglementation applicable, bien entendu inacceptable en elle-même, la pratique ainsi adoptée avait en effet notamment pour conséquence d'exposer l'ONU à des risques de mise en cause de sa responsabilité en

cas d'incident impliquant les bénéficiaires des contrats ainsi conclus dans certaines situations d'urgence.

En outre, la circonstance, mise en avant par le requérant, qu'il n'était — à une seule exception près — pas personnellement signataire de ces contrats, ne saurait l'exonérer de sa responsabilité, dès lors que les recrutements en cause étaient bien effectués avec son aval.

22. Enfin, il était fait grief au requérant d'avoir, sinon décidé, du moins admis, que le BANUGBIS procède à l'achat de matériel informatique — à savoir vingt-cinq ordinateurs, dont deux portables — alors que l'intéressé n'avait pas délégué au Siège pour passer de telles commandes.

Ce manquement à la réglementation en vigueur, dont la matérialité est là encore établie, apparaît d'autant plus condamnable qu'il ressort des pièces du dossier que le DAP avait expressément rappelé au requérant, dans une note adressée par télécopie en juillet 2000, que seule la Division des achats de l'Organisation était habilitée à passer le marché nécessaire pour acquérir les équipements en cause.

De plus, l'examen du dossier révèle que ces ordinateurs ont été achetés auprès d'une entreprise choisie selon des critères d'une objectivité pour le moins douteuse.

Même si, comme l'a relevé le Comité de recours, le requérant n'avait pas directement en charge la gestion des achats du BANUGBIS, il s'est donc, à tout le moins, rendu coupable d'une grave négligence en ne veillant pas, dans l'exercice de ses responsabilités de chef de mission, au respect des règles les plus élémentaires applicables en la matière.

23. Le Tribunal considère, au vu de ses constatations consignées dans les développements qui précèdent, que les faits ayant motivé la mesure disciplinaire contestée sont établis.

24. L'imputabilité de ces faits au requérant n'est pas davantage sérieusement contestable.

En effet, d'une part, la plupart des agissements qui lui sont reprochés mettent directement en cause son intégrité personnelle.

D'autre part, si l'intéressé s'efforce de rejeter la responsabilité d'une partie des fautes commises sur certains de ses anciens collaborateurs, le Tribunal ne saurait le suivre sur cette voie. Certes, le chef d'une mission telle que le BANUGBIS n'a pas vocation à traiter lui-même de l'ensemble des questions touchant à la gestion administrative et financière de cet organisme. Mais il n'en a pas moins la responsabilité de surveiller que ses services ne commettent, dans le cadre de cette gestion, aucune fraude ou irrégularité, sauf à se rendre coupable, à tout le moins, de négligence. Au demeurant, il est manifeste en l'espèce que les collaborateurs du requérant ainsi mis en cause ne sont pas, de toute façon, les premiers instigateurs des principales fraudes constatées et ne faisaient en réalité que se conformer, le plus souvent, à ses propres instructions.

25. A cet égard, le Tribunal relève de surcroît que la circonstance — dont s'étonne vivement le requérant — que l'ONU n'ait pas cru devoir exercer de poursuites contre les autres fonctionnaires dont le comportement avait été critiqué par le BSCI est en tout état de cause sans incidence sur la légalité de la mesure adoptée à l'égard de l'intéressé à raison des faits qui lui sont personnellement reprochés, dès lors que ces derniers sont établis et qu'ils lui sont bien imputables (voir par exemple, en ce sens, les jugements 207, 1271, 1977 ou 2555).

26. Le requérant n'est bien entendu pas davantage fondé à se prévaloir de l'éventuel manque de vigilance dont auraient fait preuve les services du Siège de l'ONU à l'égard des fraudes, négligences ou irrégularités constatées dans la gestion financière du BANUGBIS pour s'exonérer de sa propre responsabilité dans la commission de ces divers manquements. Tout au plus cette responsabilité pourrait-elle se trouver atténuée si, comme il le soutient, ces services avaient tacitement approuvé, en toute connaissance de cause, la mise en place d'un système de financement parallèle au Fonds d'affectation spéciale. Mais, ainsi qu'il a été dit plus haut, tel n'est de toute façon pas le cas.

27. Les agissements du requérant présentaient, à l'évidence, le caractère de fautes disciplinaires.

Sur ce point, l'intéressé soutient que le Comité de recours aurait modifié la qualification des faits qui lui étaient reprochés, par rapport à celle adoptée dans la phase initiale des poursuites, et n'aurait finalement retenu à son encontre que de simples négligences relevant d'une insuffisance professionnelle plutôt que d'un comportement passible de mesure disciplinaire.

Mais la recommandation de cette instance ne saurait être interprétée en ce sens. Il est vrai que le Comité de recours a estimé, s'agissant de certains chefs de poursuites, que le requérant ne pouvait pas, avec certitude, être taxé de malhonnêteté, mais seulement de négligence, et a relevé qu'il «n'avait pas fait preuve, globalement, de bon jugement» dans la gestion financière du BANUGBIS. Mais une négligence est, en elle-même, une faute disciplinaire et il ressort clairement du rapport du Comité, qui mentionnait expressément que «chaque chef de poursuites était fondé», que celui-ci a bien estimé que les faits en cause relevaient d'un comportement passible de mesure disciplinaire et non d'une insuffisance professionnelle. De plus, en admettant même que le Comité ait entendu formellement requalifier ces faits en fautes de moindre gravité que celles initialement visées, une telle pratique ne serait — contrairement à ce que paraît considérer le requérant — nullement irrégulière (voir, par exemple, le jugement 1085, au considérant 2).

28. Enfin, s'agissant de l'adaptation de la mesure de renvoi à la gravité des fautes commises, le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence constante, telle qu'elle résulte notamment des jugements 207 et 1984, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire dispose d'une compétence discrétionnaire pour apprécier la sévérité de la sanction justifiée par la faute d'un fonctionnaire, sous réserve de respecter le principe de proportionnalité qui s'impose en la matière. Or, eu égard à la gravité des faits ci-dessus rappelés et alors même que les aptitudes professionnelles du requérant avaient toujours fait l'objet d'appréciations très favorables au cours de sa carrière, le Directeur

général de la FAO n'a pas manifestement excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en décidant de renvoyer l'intéressé. Le principe de proportionnalité n'a donc pas été méconnu.

29. Il résulte de tout ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée et que, par voie de conséquence, ses autres conclusions ne sauraient davantage être accueillies.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2008, par M^{me} Mary G. Gaudron, Vice-Présidente du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2009.

MARY G. GAUDRON
DOLORES M. HANSEN
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET