



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

UNDT/NY/2009/123
UNDT/NY/2009/124
UNDT/NY/2009/125
Cas n° : UNDT/NY/2009/126
UNDT/NY/2009/127
UNDT/NY/2009/128
UNDT/NY/2009/129
Jugement n° : UNDT/2010/176
Date : 8 octobre 2010
Original : anglais

Devant : Juge Goolam Meeran
Greffe : New York
Greffier : Morten Albert Michelsen, Fonctionnaire responsable

BUENDIA
ARIDA
FRANCISCO
MANAL
MONTEBON
NAVARRO
SUPETTRAN

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Gilbert Raymund T. Reyes et Norman P. Yap

Conseil du défendeur :
Robert Nadelson, PNUD
Peri Johnson, PNUD

Introduction

1. Les présents cas concernent l'application, le 8 juillet 2009, de mesures disciplinaires pour faute. Les requérants, tous fonctionnaires du Bureau de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aux Philippines, ont déposé des plaintes pour harcèlement sexuel et abus de pouvoir de la part de M^{me} Noble, Représentante résidente du PNUD. Ils ont également communiqué les détails de leur plainte au Département des affaires étrangères des Philippines. Ils considéraient que cela était opportun, eu égard aux circonstances spéciales de leur situation, et qu'ils avaient agi en conformité avec le Cadre juridique du PNUD du 6 novembre 2007 gouvernant les violations des normes de conduite de l'Organisation des Nations Unies (Cadre juridique du PNUD) en ce qui concerne la dénonciation de manquements.

2. Dans leurs requêtes soumises le 9 octobre 2009, les requérants affirment que le défendeur n'avait pas de raisons valables de conclure que chacun d'entre eux avait commis la faute en question, cette conclusion ayant été tirée sur la base de preuves obtenues de manière abusive en violation de leur droit à une procédure régulière. Ils font valoir que même si le défendeur avait des raisons de penser qu'ils avaient commis les actes en question, la divulgation de leurs allégations contre la Représentante résidente à une entité extérieure était justifiée et conforme au Cadre juridique du PNUD. D'après les requérants, étant donné les circonstances, il faut rapporter la décision d'imposer des mesures disciplinaires et les indemniser de manière appropriée.

3. Le défendeur affirme que le droit des requérants à une procédure régulière était respecté à tout moment, que les preuves réunies contre eux étayaient la conclusion qu'une faute avait été commise, et que les mesures disciplinaires prises étaient appropriées et proportionnées.

Ordonnance tendant à combiner les procédures

4. Les cas en question soulèvent des questions de droit et de fait communes. Par conséquent, par l'ordonnance n° 184 (NY/2010) du 27 juillet 2010, le Tribunal

a ordonné que les cas soient combinés et examinés ensemble. Toutefois, toute différence significative pour chaque requérant sera identifiée et distinguée dans le présent jugement selon que de besoin.

Constatations concernant les faits

5. En juillet 2007, cinq requérants (M. Buendia, M. Francisco, M^{me} Montebon, M^{me} Navarro et M^{me} Supetran) ont rencontré M^{me} Opal qui dirige *Blas Opal*, centre de la politique du travail, et qui est également chroniqueuse du magazine *Panorama*, paraissant le dimanche dans un quotidien de Manille. À l'issue de la visite des cinq requérants, le quotidien a publié, dans son édition du 20 juillet 2007, un article se référant à leur visite sans les identifier et contenant des détails de leur plainte concernant la manière dont leur bureau était géré et des allégations portées contre la Représentante résidente du PNUD aux Philippines.

6. Le 23 juillet 2007, tous les requérants et six anciens fonctionnaires ont envoyé une lettre à l'Administrateur du PNUD, présentant une série de plaintes contre la Représentante résidente, y compris des plaintes pour abus de pouvoir, harcèlement et représailles.

7. Le 26 juillet 2007, 28 fonctionnaires ont signé un document exprimant leur soutien à la Représentante résidente.

8. À la même date, les requérants auraient signé et envoyé conjointement une lettre au Secrétaire du Département des affaires étrangères des Philippines, qui était ainsi rédigée :

Les soussignés déposent formellement cette plainte auprès du Département des affaires étrangères des Philippines, étant donné que les mesures unilatérales et abusives prises par [la Représentante résidente] se sont déjà répercutées négativement sur les opérations du PNUD dans le pays, comme le montre la série de documents joints à notre lettre. Nous craignons que si elle continue à servir aux Philippines, le soutien que le PNUD apporte au développement dans ce pays ne soit compromis gravement. Nous espérons donc que vous pouvez nous accorder une audience en vue d'éclaircir plus avant cette question.

Nous sommes persuadés que votre bureau pourra intervenir et aider à alléger cette situation intenable qui représente un affront à la dignité des Philippines.

Les requérants ont joint à cette lettre leur lettre du 23 juillet 2007 à l'Administrateur du PNUD.

9. Le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD a décidé, en consultations avec le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, d'envoyer une mission au Bureau du PNUD aux Philippines aux fins d'une enquête sur les allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir et de représailles. La mission était composée de deux consultants extérieurs qui ont été mis au courant au Siège les 13 et 14 août 2007. Ils sont arrivés à Manille le 19 août 2007 et ont conduit leur enquête du 20 au 29 août 2007.

10. Le 16 août 2007, un article a paru dans le *Business Mirror* (journal en ligne des Philippines) intitulé « Des fonctionnaires du PNUD portent plainte contre leur chef auprès du Département des affaires étrangères ». Le lendemain, le journal a publié un article se référant à la lettre envoyée au Département. Au moment de la mise au courant des membres de la mission d'enquête au Siège les 13 et 14 août 2007, ils avaient sans doute connaissance aussi bien de l'article de M^{me} Opal du 20 juillet 2007 que de la plainte formelle de harcèlement du 23 juillet 2007. Quand l'enquête a commencé le 20 août 2007, l'article du *Business Monitor* avait également été publié. Alors que le Tribunal n'a pas reçu des informations à cet effet, il est manifeste que le 16 août 2007, les membres de la mission avaient en leur possession, avant le commencement de leur enquête, suffisamment de matériel pour leur permettre de conclure que les requérants auraient bien pu être responsables de la divulgation d'informations à des entités extérieures en violation de la Charte des Nations Unies et du Statut et du Règlement du personnel.

11. En répondant aux questions que leur posaient les enquêteurs, les requérants avaient l'impression d'être interrogés au sujet de leur plainte contre la Représentante résidente. Ils n'étaient pas informés d'être traités comme des suspects potentiels en ce qui concerne la divulgation d'informations à la presse et/ou au Département des affaires étrangères.

12. La mission d'enquête a établi deux rapports séparés. Un rapport portait sur les plaintes à l'égard de la conduite de M^{me} Noble. M^{me} Noble a été innocentée. Le deuxième rapport recommandait des mesures disciplinaires contre les

requérants. Il est manifeste que les deux rapports étaient basés sur les constatations de l'enquête conduite en août 2007. L'enquête sur la plainte contre Madame Noble ne pose aucun problème. En revanche, cette enquête servait en même temps à obtenir des informations sur les accusations d'infraction à la discipline formulées contre les requérants. Bien que ces derniers fassent l'objet d'une procédure disciplinaire, ils n'étaient informés à aucun moment des allégations formulées contre eux et de ce qu'ils faisaient l'objet d'une enquête. Des enquêteurs établissent les faits et sont tenus d'informer, par écrit, les personnes faisant l'objet de leur enquête des allégations formulées contre elles. Il incombe, par la suite, à l'Administration du PNUD de déterminer si une infraction à la discipline a été commise, et non aux enquêteurs. Ce que l'Administration du PNUD aurait dû faire, c'est de charger les enquêteurs d'interroger les fonctionnaires, de les informer des allégations formulées contre eux et d'établir un nouveau rapport. Ce n'est qu'à ce moment-là que l'Administration du PNUD aurait dû décider s'il fallait accuser les fonctionnaires d'infractions à la discipline.

13. Par des lettres du 19 février 2008, les requérants ont été accusés de fautes en vertu de l'alinéa b) de l'article 1.1 et de l'alinéa i) de l'article 1.2 du Statut du personnel, de l'alinéa h) de l'article 101.2 du Règlement du personnel, et des alinéas a) et p) du paragraphe 23 de la section 3 du chapitre I^{er} du Cadre juridique du PNUD. Le premier chef d'accusation était ainsi rédigé :

Vous avez recherché délibérément l'intervention du gouvernement d'un État Membre pour influencer l'administration et la gestion du Bureau de pays.

La préservation du statut international des fonctionnaires indépendamment de l'influence des gouvernements des pays est jugée si importante que l'article 100 de la Charte des Nations Unies elle-même stipule à son Article 100 que :

« Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables envers l'Organisation. »

Conformément au même Article, les États Membres s'engagent à ne pas chercher à influencer les fonctionnaires. L'obligation qu'ont les fonctionnaires de ne pas solliciter ou accepter des instructions des

gouvernements est également reflétée dans le Statut et le Règlement du personnel. En entrant en fonctions, les fonctionnaires signent la déclaration prévue à l'alinéa b) de l'article 1.1 par laquelle ils s'engagent à ne pas solliciter ou accepter d'instructions d'aucun gouvernement dans l'accomplissement de leur devoir. Cette obligation est réitérée à l'alinéa d) de l'article 1.2 du Statut du personnel. L'alinéa i) de l'article 1.2 engage également les fonctionnaires à observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles, en particulier à ne pas communiquer à aucun gouvernement aucun renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et dont ils savent ou devraient savoir qu'il n'a pas été rendu public. Cette restriction est amplifiée par l'alinéa h) de l'article 101.2 du Règlement du personnel, qui précise que :

« Les fonctionnaires doivent s'abstenir d'intervenir auprès des États Membre, des organes principaux ou des organes subsidiaires de l'Organisation ou des groupes d'experts afin de faire modifier une position une décision prise par le Secrétaire général, y compris des décisions ayant trait au financement de programmes ou d'unités administratives du Secrétariat, afin d'assurer leur concours pour obtenir une amélioration de leur situation personnelle ou de celle d'autres fonctionnaires ou afin d'empêcher ou de faire rapporter une décision qui leur est défavorable ou qui est défavorable à des collègues ».

Dans ce contexte, l'alinéa a) du paragraphe 23 du Cadre juridique du PNUD définit les fautes comme incluant « des actes ou des omissions contraires aux obligations générales des fonctionnaires énoncés à l'article premier du Statut et du Règlement du personnel et dans les directives administratives; la non observation des normes de conduite attendues des fonctionnaires internationaux ». L'alinéa p) du paragraphe 23 indique que les fautes incluent également la complicité ou la conspiration à cet égard, ainsi que des actes ou des omissions qui jettent le discrédit sur l'Organisation.

14. Les lettres énonçant les accusations expliquent pourquoi il est tout à fait inapproprié que des fonctionnaires recherchent l'intervention des gouvernements des États Membres chaque fois qu'ils sont en désaccord avec les mesures ou décisions prises par des cadres supérieurs. Elles signalent que les requérants ont écrit au Département des affaires étrangères seulement trois jours après leur plainte écrite à l'administration. Ce faisant, ils n'ont pas donné à l'Organisation la chance de répondre à la plainte et d'empêcher que sa réputation ne soit ternie plus avant.

15. M. Buendia avait le rang le plus élevé parmi les plaignants. La lettre d'accusation indique qu'il « a permis aux personnes qu'il supervise de commettre cet acte, voire les a encouragées ».

16. D'après le deuxième chef d'accusation porté contre chacun des requérants, « ils auraient divulgué des informations à des sources extérieures ou pris part à cette divulgation ». On a affirmé que les requérants avaient obtenu ces informations en leur qualité de fonctionnaires et qu'ils auraient dû savoir qu'en les rendant publiques, ils terniraient la réputation de l'Organisation. Des références ont été faites à l'alinéa b) de l'article 1.1 et à l'alinéa i) de l'article 1.2 du Statut du personnel.

17. Les requérants qui ont contacté M^{me} Opal n'ont pas fait l'objet d'une accusation séparée; on leur a donné le bénéfice du doute, et l'administration accepte leur argument tendant à ce qu'ils sont allés la voir pour obtenir des conseils. Cela est conforme à ce que M^{me} Opal a déclaré dans son éditorial.

18. Les requérants ont eu la chance de répondre aux accusations et ils l'ont fait. Ils ont tous répondu par l'intermédiaire de leur conseil juridique, niant toute infraction à la discipline et affirmant que les éléments de preuves réunis contre eux étaient irrecevables, ayant été obtenus en violation de leur droit à une procédure régulière dans la mesure où ils n'étaient pas avertis au préalable d'être considérés comme des suspects et non seulement comme des personnes participant à une enquête sur une plainte pour harcèlement contre la Représentante résidente. Par ailleurs, les requérants ont affirmé qu'en tout état de cause, tout acte qu'ils avaient commis faisait partie de la divulgation permise de manquements à des entités extérieures au PNUD. Ils ont affirmé avoir agi de bonne foi en dénonçant le harcèlement et l'abus de pouvoir pour éviter d'endommager les opérations du PNUD aux Philippines. Ils ont ajouté que les mécanismes internes de règlement des doléances existant à l'époque au sein du PNUD étaient totalement inefficaces.

19. Le Comité paritaire de discipline a conclu que le droit des requérants à une procédure régulière avait été enfreint et que l'administration n'avait pas réussi à prouver avoir respecté ce droit au stade de l'enquête. Il a déterminé néanmoins

que l'issue de l'affaire n'était pas tributaire de questions relatives à la recevabilité de toute déclaration qu'ils auraient pu faire, étant donné l'existence de la lettre de plainte adressée au Département des affaires étrangères.

20. Le Comité a conclu que « l'irrégularité procédurale a été réparée rétroactivement ». S'agissant du résultat, il a dit que celui-ci aurait été le même étant donné les faits qui, de l'avis du Comité, n'étaient pas contestés.

21. Par une lettre du 8 juillet 2009, l'Administrateur associé du PNUD a écrit aux requérants les informant que, le rapport du Comité paritaire de discipline ayant été examiné, on avait décidé de prendre des mesures disciplinaires contre de chacun d'entre eux pour avoir recherché l'intervention d'un État Membre et pour avoir divulgué des informations dont ils savaient ou devaient savoir qu'elles n'étaient pas publiques, ternissant ainsi la réputation de l'Organisation. Les mesures disciplinaires étaient les suivantes :

- a. contre M. Buendia, M. Francisco, de M^{me} Montebon (qui a démissionné le 10 octobre 2008) et M^{me} Navarro, un blâme écrit et la perte de deux échelons de classe;
- b. contre M^{me} Manal et M^{me} Supetran, qui n'ont pas assisté à la rencontre avec M^{me} Opal, un blâme écrit et la perte d'un échelon de classe;
- c. contre M^{me} Arida, qui a démissionné le 15 avril 2008, une lettre placée dans son dossier administratif « pour référence »; elle n'était plus fonctionnaire et ne pouvait donc pas être frappée de mesures disciplinaires.

22. À la suite d'une ordonnance du Tribunal demandant une explication du traitement apparemment différent de M^{me} Montebon et de M^{me} Aria, les deux ayant cessé d'être employées par l'Organisation au moment où les lettres d'accusation ont été envoyées, le défendeur a déclaré ce qui suit :

S'agissant du traitement apparemment différent, le défendeur note que M^{me} Arida n'était pas accusée d'avoir divulgué des informations confidentielles à une source extérieure, à savoir M^{me} Opal; le défendeur ne disposant d'aucune preuve quant à sa participation à cette activité. En revanche, de telles preuves existent pour M^{me} Montebon. La faute de M^{me} Arida était donc moins grave, et la sanction moins sévère.

Cela dit, au moment où la décision a été envoyée à M^{me} Montebon, le défendeur au Siège ignorait qu'elle avait déjà démissionné. Les dossiers administratifs sont maintenus dans les bureaux de pays. Si l'on avait su qu'elle avait démissionné, elle aurait reçu une lettre rédigée dans les mêmes termes que celle envoyée à M^{me} Arida, indiquant la sanction qui aurait été prise si elle était restée fonctionnaire.

23. Le Tribunal a été informé le 22 septembre 2010 que l'Administrateur associé du PNUD avait envoyé une lettre à M^{me} Montebon rédigée comme suit :

On a appelé notre attention sur le fait qu'au moment de la sanction, vous n'étiez plus fonctionnaire de l'Organisation, puisque vous aviez démissionné le 10 octobre 2008, fait que nous ignorions à l'époque. Par conséquent, aucune mesure disciplinaire ne pouvait être prise à votre endroit le 8 juillet 2009. On a donc décidé de retirer immédiatement la lettre du 8 juillet 2009 de votre dossier administratif et de la remplacer par la lettre ci-jointe qui indique que si vous étiez restée fonctionnaire, l'Organisation aurait pris à votre encontre une mesure disciplinaire sous forme d'un blâme écrit et de la perte de deux échelons de classe, conformément à la recommandation du Comité paritaire de discipline. Nous nous excusons du désagrément que cette erreur aurait pu vous causer. Une copie de cette lettre sera également placée dans votre dossier administratif pour référence.

Note sur l'applicabilité du Cadre juridique du PNUD le 6 novembre 2007

24. Le Tribunal note que le Cadre juridique du PNUD est daté du 6 novembre 2007 et qu'il n'était pas en vigueur au moment de l'enquête et de l'interrogatoire des requérants. Il est pertinent pour la procédure disciplinaire qui a commencé en 2008, mais a été utilisé à tort par le défendeur aux fins de la définition de la procédure régulière au stade des interrogatoires. Les requérants n'ont pas soulevé la question de l'applicabilité du Cadre juridique du PNUD. Les normes procédurales en vigueur au moment de l'enquête étaient énoncées dans la circulaire UNDP/ADM/97/17 intitulée « Responsabilisation, mesures et procédure disciplinaires », qui étaient analogues à celles énoncées dans le Cadre juridique du PNUD qui a remplacé la circulaire UNDP/ADM/97/17.

Questions à examiner

25. Les requérants ont soulevé les questions suivantes :

a. Les décisions administratives ont-elles enfreint le droit des requérants à une procédure régulière dans la mesure où la règle de irrecevabilité des

preuves obtenues de manière irrégulière rend irrecevables des aveux ou des admissions obtenus en violation du droit à une procédure régulière et compromet la légalité de toute la procédure ?

b. L'équipe d'enquête du Bureau de l'audit et des études de performance aurait-elle pu confirmer l'existence et l'authenticité de la lettre au Département des affaires étrangères en l'absence des déclarations des requérants, l'article paru au journal n'ayant pas identifié les auteurs ?

c. Pourquoi les requérants n'ont-ils pas été informés le plus tôt possible des allégations formulées contre eux ? Et

d. La divulgation des allégations contre la Représentante résidente à des sources extérieures était-elle justifiée dans les circonstances ?

26. Le défendeur a soulevé les trois questions suivantes :

a. Le droit des requérants une procédure régulière a-t-il été respecté lors de l'enquête ?

b. Les actions des requérants constituaient-elles une divulgation permise de doléances à des entités extérieures au système interne de gestion des doléances du PNUD ? Et

c. Les mesures disciplinaires prises contre les requérants étaient-elles appropriées et proportionnées ?

Règles applicables

27. L'Article 100.1 de la Charte des Nations Unies est ainsi rédigé (italique de l'auteur) :

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et de son responsable qu'envers l'Organisation.

28. L'alinéa d) de l'article 1.2 de l'ancien Statut du personnel stipulait ce qui suit :

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les fonctionnaires ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autre source extérieure à l'Organisation.

29. L'alinéa i) de l'article 1.2 de l'ancien Statut du personnel stipulait ce qui suit (italique de l'auteur) :

Les fonctionnaires doivent observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles. *Ils ne doivent communiquer à qui que ce soit, gouvernement, entité, personne ou toute autre source, aucun renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et dont ils savent ou devrait savoir qu'il n'a pas été rendu public.* La cessation de service ne les dégage pas de ces obligations.

30. L'alinéa h) de l'article 101.2 de l'ancien Règlement du personnel stipulait ce qui suit (italique de l'auteur) :

« *Les fonctionnaires doivent s'abstenir d'intervenir auprès des États Membres, des organes principaux ou des organes subsidiaires de l'Organisation ou des groupes d'experts afin de faire modifier une position ou une décision prise par le Secrétaire général, y compris des décisions ayant trait au financement de programmes ou d'unités administratives du Secrétariat, afin d'assurer leur concours pour obtenir une amélioration de leur situation personnelle ou de celle d'autres fonctionnaires ou afin d'empêcher ou de faire rapporter une décision qui leur est défavorable ou qui est défavorable à des collègues* ».

31. L'article 110.1 définissait la faute comme suit :

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

32. Le paragraphe 2.2 de la circulaire UNDP/ADM/97/1 est ainsi rédigé (italique de l'auteur) :

Toutes les procédures et mesures en rapport avec l'enquête doivent respecter les droits et les intérêts de l'Organisation et des victimes potentielles ainsi que de tout fonctionnaire faisant l'objet d'une allégation de faute ou impliqué par une telle allégation. ... Si une faute est alléguée, le fonctionnaire intéressé est informé par écrit de toutes les allégations ainsi que de son droit d'y répondre, reçoit copie de toutes les preuves documentaires concernant la faute alléguée et est informé de son droit de se faire assister par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire à la retraite pour que celui-ci l'aide à préparer sa réponse.

33. Dans son jugement n° 1058, *Ch'ng* (2002), le Tribunal administratif a déclaré ce qui suit :

« Le Tribunal ne souscrit pas à la thèse ... selon laquelle l'inobservation des garanties d'une procédure régulière pendant la période qui a abouti à la décision de renvoi sans préavis a été "corrigée" du fait que la requérante a bénéficié de "toutes ces garanties " au cours de la procédure d'examen devant le Comité paritaire de discipline. Il s'agit ici de l'un de ces cas où l'inobservation des garanties d'une procédure régulière au début a inévitablement un effet direct sur les décisions prises ultérieurement. »

34. Au nom du défendeur, M. Nadelson a précisé que le défendeur n'affirmait pas que des erreurs aient été réparées, comme le Comité paritaire de discipline l'a suggéré, mais que le droit des requérants à une procédure régulière avait été respecté.

35. Dans le jugement n° 1246, *Sokoloff* (2005), le Tribunal administratif a souligné l'importance qu'il y a à respecter le droit à une procédure régulière, ajoutant que la protection conformément aux dispositions de la circulaire UNDP/ADM/97/17 commence dès qu'une personne est identifiée comme ayant pu commettre une faute et qu'elle doit bénéficier d'une procédure régulière, qui inclut la notification des allégations par écrit. Le Tribunal administratif a entériné le jugement dans *Ch'ng* conformément auquel, lorsque, dans certains cas, des irrégularités de procédure ont lieu aux premiers stades, elles se répercutent directement sur les décisions prises au stade suivant et ne peuvent pas être réparées rétroactivement.

36. Dans le même jugement, le Tribunal a également déclaré au paragraphe V que :

... les assurances de régularité de la procédure et d'équité données par l'Assemblée générale et développées dans le Règlement du PNUD signifient que, dès qu'une personne est considérée ou a de bonnes raisons de conclure qu'elle a été considérée comme coupable de faute dans une quelconque procédure d'enquête, elle peut à tout moment invoquer ses droits à une procédure régulière, avec tout ce que cela garantit. Le Tribunal estime en outre qu'il existe un principe général du droit selon lequel, de nos jours, il est tout simplement intolérable qu'une personne soit invitée à collaborer à une procédure allant à l'encontre de ses intérêts...

37. La circulaire UNDP/ADM/97/17 décrit les directives et procédures adoptées par le PNUD en ce qui concerne l'application de mesures et procédures disciplinaires, y compris un aperçu des éléments fondamentaux d'une procédure régulière dont doit jouir un fonctionnaire faisant l'objet d'une allégation de faute. La circulaire reconnaît qu'il faut garantir une procédure régulière et que, dans le même temps, l'administration elle-même doit s'informer de toute incorrection ou manquement et recueillir les renseignements nécessaires à cet égard.

38. Le paragraphe 2.2 de la circulaire UNDP/ADM/97/17 est ainsi rédigé :

Régularité de la procédure

« Toutes les procédures et mesures en rapport avec l'enquête doivent respecter les droits et les intérêts de l'Organisation et des victimes potentielles ainsi que de tout fonctionnaire faisant l'objet d'une allégation de faute ou impliqué par une telle allégation. Les allégations, les activités d'enquête et tous les documents en rapport avec l'affaire doivent être traités de manière confidentielle. Si une faute est alléguée, le fonctionnaire intéressé est informé par écrit de toutes les allégations ainsi que de son droit d'y répondre, reçoit copie de toutes les preuves documentaires concernant la faute alléguée et est informé de son droit de se faire assister par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire à la retraite pour que celui-ci l'aide à préparer sa réponse. »

Considérations

39. Eu égard aux dispositions et principes juridiques mentionnés ci-devant, le Tribunal partage les conclusions du Comité paritaire de discipline tendant à ce que le droit du requérant à une procédure régulière a été enfreint, l'administration n'ayant pas réussi à démontrer qu'elle avait respecté le droit des fonctionnaires à une procédure régulière au stade de l'enquête. En particulier, les requérants ont fait aux enquêteurs des admissions avant d'être informés de faire l'objet de l'enquête.

40. En revanche, le Tribunal exprime respectueusement son désaccord avec le Comité, qui a accepté l'affirmation de l'administration que la détermination d'une faute n'était pas tributaire de la recevabilité des déclarations faites par les requérants aux enquêteurs. D'après le défendeur, il y avait des preuves indépendantes de l'existence de la lettre au Département des affaires étrangères.

Le Comité a conclu que les requérants auraient été plus prudents dans leurs déclarations aux enquêteurs, mais qu'ils n'auraient pas échappé à des mesures disciplinaires, étant donné l'existence de preuves documentaires. C'est là que réside la question cruciale soulevée par le présent cas. Existait-il des preuves documentaires indépendantes ? Le conseil du requérant défie le défendeur de fournir la preuve à cet égard au lieu de démontrer par oui-dire que quelqu'un l'avait informé que la lettre envoyée au Département des affaires étrangères était signée par les requérants. Le défendeur reconnaît ne pas pouvoir fournir cette preuve.

41. Le Tribunal conclut que les accusations de faute et les conclusions de la procédure disciplinaire étaient basées sur les admissions faites par les requérants à un moment où ils ignoraient faire l'objet d'une enquête. L'affirmation du défendeur que les requérants avaient la possibilité de corriger les constatations factuelles en répondant au rapport d'enquête n'élimine pas le reproche essentiel, à savoir qu'on n'avait pas informé les requérants que leur conduite était examinée en même temps que leurs plaintes contre la Représentante résidente. Il est manifeste qu'avant le commencement de l'enquête, les enquêteurs avaient été mis au courant pendant deux jours au Siège à un moment où l'article de M^{me} Opal avait déjà paru. Ce qui plus est, à la veille du commencement de l'enquête, l'article du *Business Mirror* paraissait indiquer que les requérants étaient à l'origine de la lettre au Département des affaires étrangères. Les enquêteurs avaient connaissance de ce renseignement, ce qui aboutit inévitablement à la conclusion que les requérants ont été identifiés comme la source des articles défavorables parus dans la presse. Par conséquent, ils ont été habilités à invoquer le droit à une procédure régulière dès le début de l'enquête.

42. La garantie d'une procédure régulière qui est consacrée dans toutes les règles doit être considérée par toutes les entités concernées de l'Organisation des Nations Unies comme un élément essentiel d'un système équitable et juste de règlement des différends. Le Tribunal a été créé pour donner effet aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, mis en relief dans une série de décisions et de déclarations des organes compétents du système des Nations Unies et soulignés et développés plus avant dans la jurisprudence de l'ancien Tribunal

administratif. Au paragraphe XIV du jugement n° XIV *Calin* (1997), celui-ci a déclaré ce qui suit concernant la régularité de la procédure :

Le Tribunal respecte... le pouvoir discrétionnaire qu'a le Secrétaire général de définir ce qui constitue une faute grave et de fixer les peines appropriées. Cependant, le Tribunal ne confirmera l'exercice par le défendeur de son pouvoir discrétionnaire que s'il est convaincu que l'allégation de faute a été prouvée au moyen d'une procédure qui respecte les formes régulières et n'est pas entachée par le parti pris, l'arbitraire ou d'autres facteurs non pertinents.

43. La transparence et la préservation du droit à une procédure régulière sont des valeurs fondamentales que tous les intéressés doivent respecter. Toutefois, le présent cas soulève la question difficile de savoir si des informations obtenues en violation du droit à une procédure régulière peuvent néanmoins être utilisées pour prouver les accusations d'infraction à la discipline. Le défendeur ne mise pas sur la notion douteuse de la réparation d'une éventuelle irrégularité procédurale. D'après le défendeur, il n'y avait pas d'irrégularité, et même s'il y en avait, il existait des éléments de preuve indépendants de toute admission obtenue au cours de l'enquête, et qui suffisaient pour prouver les accusations. Le défendeur considéré également comme un aveu de faute l'argument secondaire des requérants d'avoir été fondés à contacter le Gouvernement philippin.

44. Toutefois, cet argument ne répond pas à la question essentielle, à savoir que le droit des requérants à une procédure régulière a été enfreint et que c'est sur la base du rapport d'enquête que les accusations d'infraction à la discipline ont été formulées et que les preuves viciées ont été acceptées par la suite par le Comité paritaire de discipline. Le rapport de ce dernier n'indique pas s'il disposait de preuves matérielles sous forme de lettres ou d'autres documents prouvant que les requérants avaient écrit au Département des affaires étrangères. La preuve de la culpabilité résidait dans les admissions des requérants obtenus en violation de leur droit à une procédure régulière.

45. Le défendeur a signalé que les requérants auraient écrit la lettre au Secrétaire du Département des affaires étrangères trois jours après avoir déposé leur plainte formelle concernant la conduite de M^{me} Noble. Ils n'ont manifestement pas donné au Bureau de pays du PNUD suffisamment de temps et

de chances pour conduire une enquête approfondie sur les allégations. Dans ces circonstances, le défendeur n'accepte pas leur droit à l'exception très limitée prévue à la section 1.2 du Cadre juridique du PNUD concernant la communication d'allégations de faute à des entités extérieures au PNUD. Comme cela a été signalé ci-devant, le Cadre juridique du PNUD invoqué n'était pas, en tout état de cause, en vigueur à l'époque.

46. Les autres arguments des requérants conformément auxquels, même s'il était démontré qu'ils avaient envoyé la lettre, ils avaient le droit de divulguer les allégations à des sources extérieures, sont dénuées de fondement, puisqu'ils ont agi activement en n'attendant guère trois jours après avoir déposé leur plainte formelle avant de recourir à des mesures extérieures.

47. Le Tribunal aurait tort, par principe, de cautionner une violation du droit à une procédure régulière pour la raison que cela ne changerait rien à l'issue, puisqu'il existait des preuves suffisantes pour démontrer que les requérants avaient en fait commis les fautes en question. La régularité de la procédure et la protection des droits fondamentaux constituent un thème central qui imprègne non seulement la Charte des Nations Unies, mais divers textes issus par le Secrétaire général et l'Assemblée générale. Des conclusions et des sanctions disciplinaires adoptées comme résultat ou comme conséquence d'une violation de ce principe fondamental ne sauraient être considérées comme équitables. Une violation du droit à une procédure régulière n'est équitable ni sur le plan de la procédure, ni sur le fond.

Conclusion

48. Le Tribunal ne peut pas entériner les constatations et les conclusions d'un processus disciplinaire vicié de manière fondamentale, puisqu'il n'a pas préservé le droit des requérants à une procédure régulière. S'agissant des implications et des conséquences de cette constatation en ce qui concerne l'indemnisation, le principe applicable, c'est qu'elle devra être en conformité avec la justice et l'équité, eu égard à toutes les circonstances du cas.

49. Des jugements séparés concernant l'indemnisation seront rendus pour chaque requérant eu égard à ses circonstances individuelles, une fois que les documents demandés ci-après auront été soumis.

50. Le Tribunal ordonne :

- a. les décisions tendant à prendre des mesures disciplinaires contre de chacun des requérants sont rapportées;
- b. avant la fin de la journée du 29 octobre 2010, le conseil des requérants soumettra pour chacun des requérants un mémoire concernant l'indemnisation proposée;
- c. avant la fin de la journée du 19 novembre 2010, le défendeur soumettra un document en réponse aux mémoires soumis par le conseil des requérants incluant des dispositions séparées pour chaque requérant concernant l'indemnisation proposée; et
- d. avant la fin de la journée du 3 décembre 2010, le conseil des requérants soumettra, le cas échéant, une réponse aux mémoires du défendeur.

51. Subsidiairement, si les parties considèrent que, eu égard aux circonstances de ce cas particulier, elles devraient discuter des indemnisations et parvenir à un accord à ce sujet, il leur est loisible de le faire et elles sont chargées d'informer le Tribunal avant le 22 octobre 2010, afin que les ordonnances sur consentement appropriées puissent être rendues.

(Signé)

Juge Goolam Meeran

Datée du 8 octobre 2010

Enregistré au greffe le 8 octobre 2010

(Signé)

Morten Albert Michelsen, Fonctionnaire responsable, Greffe de New York