



## Introduction

1. Les présents cas concernent l'application, le 8 juillet 2009, de mesures disciplinaires pour faute. Les requérants, 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<sup>me</sup> 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 concernant les violations des normes de conduite de l'Organisation des Nations Unies (Cadre juridique du PNUD) en ce

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<sup>me</sup> Montebon, M<sup>me</sup> Navarro et M<sup>me</sup> Supetran) ont rencontré M<sup>me</sup> Blas Opal qui dirige le 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 le 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

requérants. Il est manifeste que les deux rapports étaient basés sur les constatations de l'enquête conduite en 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 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 ou une décision prise par le Secrétaire général, y compris des décisions ayant trait au financement de programmes ou d'unités administratives du Secrétaire général 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 à l'alinéa i) de l'article 1.2 du Statut du personnel.

17. Les requérants qui ont contacté<sup>m</sup>M

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'était 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 avaient 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 <sup>m<sup>e</sup></sup>Montebon (qui a démissionné le 10 octobre 2008) et <sup>m<sup>e</sup></sup>Navarro, un blâme écrit et la perte de deux échelons de classe;
- b. contre <sup>M<sup>e</sup></sup> Manal et <sup>M<sup>e</sup></sup> Supetran, qui n'ont pas assisté à la rencontre avec <sup>M<sup>e</sup></sup> Opal, un blâme écrit et la perte d'un échelon de classe;
- c. contre <sup>M<sup>e</sup></sup> Arida, qui a démissionné le 15 avril 2008, une lettre placée dans son dossier administratif « pour référence »; eTw e

Cela dit, au moment où la décision a été envoyée à 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 Mrida, 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 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

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 à une procédure régulière a-t-il été respecté lors de l'enquête ?

b. Les actions des requérants sont

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

33. Dans son jugement<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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

Le Comité a conclu que les requérants auraient été plus prudents dans leurs

administratif. Au paragraphe XIV du jugement<sup>14</sup> 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<sup>15</sup> 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<sup>16</sup> États doivent respecter. Toutefois, le présent cas soulève la question difficile<sup>17</sup> 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.

de chances pour conduire une enquête approfondie sur les allégations. Dans ces circonstances, le défendeur n'accepte pas son 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

