



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

---

Cas n° : UNDT/NY/2009/070/  
JAB/2009/020  
Jugement n° : UNDT/2010/069/  
Corr.1  
Date : 26 avril 2010  
Original : anglais

---

**Devant :** Juge Adams  
**Greffe :** New York.  
**Greffier** Hafida Lahiouel

REQUÉRANT

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

JUGEMENT

---

**Conseil pour le requérant :**

Rose Marie Dennis, OSLA

**Conseils pour le défendeur :**

Susan Maddox, ALS/Bureau de la gestion des ressources humaines,  
Secrétariat de l'ONU

Avis : Le présent jugement a été corrigé conformément à l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

## **Introduction**

1. La présente affaire concerne l'incorporation d'une note défavorable au dossier personnel du requérant, après son départ de l'Organisation. En vertu de l'ancienne disposition 111.2 a) du Règlement du personnel, le requérant a demandé un examen administratif de la décision de verser une note qu'il décrit comme « inappropriée et nébuleuse » dans son dossier et cherché à en connaître le fondement, en particulier les dernières conclusions de l'enquête, afin d'avoir la possibilité effective de se faire entendre sur la question. La réponse, au nom du Secrétaire général, fait brièvement référence à la chronologie de l'enquête qui a conduit à l'établissement de la note et elle précise que le requérant avait été informé des conclusions d'un projet de rapport et invité à formuler des observations à ce sujet et que des informations supplémentaires lui avaient été fournies par la suite. La position de l'Administration est que ces documents ont permis au requérant de disposer d'informations suffisantes pour être en mesure de faire des observations sur la note.

2. Le requérant a interjeté appel auprès de la Commission paritaire de recours, arguant que la note avait été illégalement versée à son dossier, étant donné qu'il n'avait pas été informé par écrit des allégations portées contre lui, qu'une opportunité raisonnable d'y répondre ne lui avait pas été offerte et qu'il n'avait pas été informé de son droit de se faire assister par un conseil, soutenant que ces allégations étaient sans fondement et recommandant, en conséquence, que la note soit retirée de son dossier.

3. Dans une précédente décision du 31 décembre 2009 [décision confidentielle 190 (NY/ 2000)], j'ai examiné plusieurs questions préliminaires concernant la portée de l'audience nécessaire dans le souci de trancher les questions soulevées par le requérant. Dans cette décision, j'ai résumé les faits saillants, discuté de certaines questions juridiques et décidé que, contrairement à la prétention du défendeur, la note en question était défavorable au sens pertinent du terme (voir ST/AI/292) et qu'elle était tendancieuse. En appliquant certaines directives, j'ai décidé de juger la demande quant au fond. Ce jugement a maintenant lieu.

4. Le jugement reprend certains aspects de la discussion antérieure mais non son intégralité, dans le but de resituer les questions de fait et de droit dans leur contexte.

## **Observations du requérant**

5. La note insinue que le requérant aurait eu un comportement répréhensible, et ce dernier est donc en droit de demander au Secrétaire général d'examiner la question de savoir s'il avait effectivement commis une faute ou non et, dans l'affirmative, de mener à son terme le processus disciplinaire prescrit par les règles ou, dans le cas contraire, de considérer la question comme close et de retirer la note de son dossier. Cette obligation découle du droit contractuel du requérant qui veut que le Secrétaire général agisse conformément aux principes de bonne foi et de traitement équitable, de sorte que le requérant ait la possibilité de faire éclater son innocence et rétablisse sa bonne réputation.

## Observations du défendeur

6. Le Secrétaire général n'a pas l'intention, à l'heure actuelle, de poursuivre une enquête quelconque, qu'elle soit d'ordre disciplinaire ou non, sur le requérant. Il peut être tenu compte de ce processus si le requérant cherche à rejoindre ou rejoint l'Organisation. Ni la note, ni le dossier du requérant ne contiennent des allégations. Par conséquent, la question de la disculpation du requérant ne se pose pas. Par ailleurs, à supposer même que le dossier ait pu contenir une note concernant les allégations des enquêteurs, le requérant n'a que le droit de faire des observations, conformément au paragraphe 2 de l'instruction administrative ST/AI/292.

7. En tout état de cause, un membre du personnel, *a fortiori un* ancien membre du personnel, n'a aucun droit contractuel de demander au Secrétaire général d'entreprendre une procédure disciplinaire, bien que celui-ci en ait la possibilité, même après la cessation de service du membre du personnel, si l'intérêt de l'Organisation l'exige : *Manson* (1995), TANU 742.

## Les faits

8. En substance, les faits ne sont pas contestés. Le requérant, alors haut fonctionnaire de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), a pris sa retraite en octobre 2005. En janvier 2006, il est retourné travailler à la CFPI en tant que consultant. En 2006, l'Équipe spéciale d'investigation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a commencé à mener une enquête sur les achats effectués par la CFPI. En avril 2007, un projet de conclusions défavorables a été notifié au requérant, qui a examiné les documents en juin 2007 et rencontré des enquêteurs en juillet 2007. En octobre 2008, une note a été versée à son dossier administratif dans les termes suivants :

[Le requérant] a cessé ses fonctions auprès de l'Organisation à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2005. Une question pendante n'a pas été réglée en raison de sa cessation de service.

Au cas où [le requérant] rechercherait un autre emploi au sein du régime commun des Nations Unies, cette question sera examinée plus en détail par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Pour toute information, veuillez contacter le Groupe du droit administratif, Bureau de la gestion des ressources humaines, au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

9. Il est convenu qu'une procédure disciplinaire n'avait pas en fait été engagée contre le requérant, même si un rapport d'enquête était parvenu à des conclusions qui lui sont défavorables. Le 11 mars 2008, l'Équipe spéciale d'investigation du BSCI a transmis une copie de son rapport au Bureau de la gestion des ressources humaines. Étant donné que le requérant n'était plus membre du personnel, le Bureau a estimé qu'il n'était pas possible d'engager une telle procédure. L'objet de la note versée à son dossier (qui ne contient pas d'autres informations sur l'enquête) était de porter à

l'attention de toute personne ayant le droit de consulter le dossier l'existence de la question en suspens et de lui faire savoir que le Groupe du droit administratif peut être contacté pour de plus amples informations.

### **Bien-fondé de la note**

10. Pour des raisons qui ont été expliquées dans la décision antérieure, aucune question n'était effectivement *pendante* en ce qui concerne le requérant. L'enquête qui a été menée à terme était une « enquête préliminaire » au sens du paragraphe 3 de l'instruction administrative ST/AI/371. Il semble que l'obligation que le paragraphe 3 fait peser sur le chef ou le responsable du bureau de saisir immédiatement le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines ait été respectée, bien que nous ne disposions que de peu d'éléments à ce sujet. Toutefois, il semble clair, et ce n'est pas surprenant, qu'il n'en a pas été tenu compte en application des paragraphes 4 et 5 relatifs la question de la suspension et, s'agissant du paragraphe 6, la seule décision à prendre aurait été de *ne pas* poursuivre l'affaire, bien que cela puisse avoir été voulu et éventuellement exprimé (les éléments dont nous disposons ne permettent pas de l'affirmer) comme une décision de ne pas poursuivre l'examen de la question, à moins que le requérant ne tente de rejoindre l'Organisation. En ce sens, la décision de ne pas poursuivre l'affaire était conditionnelle mais, à mon avis, l'éventualité qu'elle change était nécessairement si indéfinie et hypothétique qu'elle ne pouvait pas être décrite comme *pendante*. Je crois qu'il eût été correct de décrire la question comme incomplète ou non résolue dans la mesure où, même si l'enquête a, en fait, été menée à son terme, la solution prescrite par l'instruction administrative ST/AI/371 (soit porter une accusation contre le requérant et engager une procédure disciplinaire, soit décider de classer l'affaire) n'a pas été appliquée. La description correcte de la situation est que des allégations avaient été formulées à l'encontre du requérant à la suite d'une enquête préliminaire qui n'a pas été suivie d'effet aux termes de l'instruction administrative ST/AI/371, parce que le requérant avait quitté l'Organisation. Je n'y vois aucune bonne base de départ autre que le versement d'une note précise au dossier du membre du personnel, même s'il n'est pas nécessaire qu'elle soit exhaustive.

11. Bien que cela n'ait pas strictement trait au contenu de la note, il est important de reconnaître le contexte dans lequel se pose la question. L'Administration doit être en mesure de traiter ses archives par tout moyen raisonnable qu'elle estime nécessaire ou souhaitable. Les archives concernant ses affaires en font partie. Le fait de verser des notes concernant des questions pertinentes aux dossiers est une partie vitale de la gestion de l'entreprise et il est nécessaire, dans la plupart des cas, que les dossiers soient complets, au risque d'englober des questions sans intérêt immédiat ou sans importance, car il n'est pas toujours possible de savoir ce qui sera utile à l'avenir. Pour des raisons évidentes, les dossiers doivent être aussi précis que les circonstances le permettent, mais un certain niveau d'imprécision peut être accepté, car il ne sera pas toujours nécessaire ou utile de s'enquérir des faits véritables ou de « tirer chaque lapin de son terrier ». D'autre part, les dossiers ne devraient pas induire en erreur. À mon avis, il est également essentiel que chaque page de chaque document soit numérotée, afin de veiller à ce que l'intégrité du dossier soit non seulement

maintenue, mais également prouvée. Ces considérations s'imposent de toute évidence. Les archives comprennent nécessairement tout acte important accompli par les employés ou agents ou les touchant dans l'exercice de leurs fonctions, même si, bien entendu, il n'est pas besoin de le mentionner dans les dossiers individuels. Lorsque cela s'avère nécessaire ou pratique, les dossiers doivent, d'une manière ou d'une autre, faire l'objet de recoupements. Une fois qu'une importante enquête a été menée, dans le cadre de la présente affaire, sur des questions sans aucun doute importantes dans lesquelles le requérant a été impliqué d'une façon ou d'une autre, il devient non seulement raisonnable mais indispensable de verser une note appropriée à son dossier. Ce que cette note devait contenir est en grande partie une question qui relève de la hiérarchie, même si, de toute évidence, elle devait être précise, pour raisons ne nécessitant aucune explication. Si la note est défavorable, l'équité exige, dans la mesure où l'instrument le reconnaît, que le requérant ait le droit de donner sa version des faits consignés dans son dossier et, par conséquent, dans les archives de l'Organisation.

### **Le droit d'engager une procédure disciplinaire**

12. Pour ce qui est des plaintes faisant état de fautes commises avant le 30 juin 2009, la question repose sur l'interprétation correcte du chapitre X de l'ancien Règlement du personnel et de l'instruction administrative ST/AI/371 et, pour ce qui est de celles qui font état de fautes qui auraient été commises par la suite, du chapitre X de la circulaire ST/SGB/2009/7. Je suis d'avis que ces dispositions, compte tenu de leur finalité (et sous réserve de l'exception mentionnée ci-dessous), ne peuvent concerner que des personnes qui, *au moment où la procédure est engagée*, sont membres du personnel. Le premier et le plus évident fondement de cette conclusion est que le contrat entre l'Organisation et le membre du personnel est résilié au moment de la cessation de service, sauf en ce qui concerne les questions qui, expressément ou implicitement, subsistent (par exemple, l'obligation qui pèse sur l'Organisation de payer au membre du personnel, si ce n'est encore le cas, les prestations auxquelles il a droit). Toutes les mesures disciplinaires susceptibles d'être imposées après une décision défavorable résultant d'un processus disciplinaire supposent que l'emploi subsiste (même s'il se peut qu'il y soit mis fin). Bien que le recouvrement des sommes dues à l'Organisation n'implique pas que l'emploi ait été maintenu ou qu'une faute ait été commise et, partant, qu'une procédure disciplinaire ait été engagée, l'Organisation peut identifier des dettes et procéder à leur recouvrement à travers des procédures conventionnelles. La seule exception possible à la règle qui veut que la personne contre laquelle une procédure disciplinaire est engagée soit un membre du personnel en service intervient lorsque l'Organisation lui doit, après sa cessation de service, des sommes qu'elle peut retenir pour rembourser les pertes subies par sa faute. Toutefois, même dans ce cas, étant donné que les pertes financières encourues doivent résulter d'un acte intentionnel, d'une imprudence ou d'une négligence grave, il suffit de constater qu'il y a effectivement eu un acte ou une omission en violation d'un contrat qui a entraîné une perte pour établir la responsabilité, et il n'est pas besoin, sur un point de droit, de qualifier de faute grave cet acte ou cette omission pour procéder au recouvrement. Lorsqu'il y a de bonnes raisons de qualifier une conduite de faute, il ne fait aucun doute que des procédures

disciplinaires doivent être engagées, mais si cette conduite est simplement destinée à obtenir une récompense, il suffit de prouver un manquement à l'obligation contractuelle de respecter les instruments juridiques applicables et d'agir avec toute la diligence voulue. Par conséquent, je suis enclin, à penser que le simple fait de rechercher une récompense n'est pas une exception à la règle générale selon laquelle une procédure disciplinaire doit au moins être engagée avant que le membre du personnel ne cesse ses fonctions. Ce n'est que la conséquence logique de l'identification des obligations qui, expressément ou implicitement, survivent à la résiliation du contrat.

13. Il serait souhaitable, pour des raisons évidentes, de promulguer une règle spécifique précisant la survie (ou non) des obligations dans ces conditions.

14. En vertu de sa position de chef de l'administration de l'Organisation, le Secrétaire général a clairement tous les pouvoirs nécessaires pour mener de telles enquêtes et investigations, selon qu'il les juge nécessaires ou souhaitables, et le simple fait qu'un membre du personnel cesse ses fonctions ne peut entraver, voire empêcher, une telle action, à supposer que sa conduite soit en cause. À cet égard il n'importe pas de savoir si l'objectif de l'enquête est de déterminer une bonne conduite ou une faute. L'Administration est en droit de savoir ce que son employé a, ou n'a pas, fait. Le fait est tout simplement que ces investigations ou enquêtes ne peuvent constituer des procédures disciplinaires aux termes du Chapitre X, car elles dépendent entièrement de la subsistance du droit contractuel d'y soumettre un membre du personnel, d'une part, et de son obligation contractuelle de les subir conformément aux instruments pertinents, d'autre part. En principe, cela ne signifie pas, bien entendu, qu'elles ne peuvent pas prendre la même forme, s'il est décidé, pour une raison ou pour une autre (ce qui est peu probable), qu'une procédure devrait être engagée, mais celle-ci le serait encore en vertu des pouvoirs généraux de la hiérarchie et ne saurait, sur un point de droit, être une procédure disciplinaire.

15. Je pense qu'il est clair également qu'un membre du personnel n'a pas le droit de demander au Secrétaire général d'engager une procédure disciplinaire. La décision d'enclencher une telle procédure relève du Secrétaire général. Il ne fait aucun doute que la décision doit être prise en conformité avec l'obligation de bonne foi et de traitement équitable, mais je ne vois aucun fondement à un droit quelconque d'un membre du personnel de demander qu'une procédure disciplinaire soit engagée à son encontre. Toutefois, il convient de noter qu'il n'est en aucun cas facile de trancher la question de savoir si un membre du personnel est en droit de demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un autre membre du personnel : il me semble qu'il y a de bons arguments à faire valoir des deux côtés de la question et, bien que le Tribunal administratif des Nations Unies ait affirmé à plusieurs reprises qu'un tel droit n'existe pas, les raisons qu'il invoque sont moins convaincantes. Cependant, cette question difficile ne se pose pas à moi et je n'en dirai pas plus à ce sujet. Si j'évoque cette question, c'est uniquement parce que je ne voulais pas que mon avis sur l'irrecevabilité de la demande d'un membre du personnel visant à ce qu'une procédure disciplinaire soit engagée à son encontre soit perçue comme

englobant la situation dans laquelle un membre du personnel demande l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un autre membre du personnel.

16. Il s'ensuit que le requérant n'est pas habilité à demander au Secrétaire général d'engager une procédure disciplinaire contre lui, qu'il s'agisse de lui donner l'occasion de faire éclater son innocence ou pour toute autre raison.

17. La situation peut être différente lorsqu'une procédure déjà engagée n'a pas encore été menée à terme au moment de la cessation de fonctions du membre du personnel. Encore une fois, cette question doit être résolue par une interprétation correcte des règles pertinentes. En éludant la possibilité d'un remboursement pour les pertes subies en raison d'une faute, il me semble que la nature des conséquences possibles commande de considérer que la procédure se termine avec la cessation de fonctions. Il a été dit que l'existence d'un certain intérêt, parfois décrit comme « supérieur », de l'Organisation pourrait justifier la poursuite de la procédure disciplinaire après la cessation de fonctions du membre du personnel : voir *Manson* (1995), TANU 742 qui, il faut le noter, ne propose aucun résultat juridiquement significatif (par opposition à un résultat éventuellement significatif d'un point de vue administratif). À mon avis, puisque le contrat a expiré, le membre du personnel ne peut pas être contraint de participer, encore moins de coopérer, d'une manière ou d'une autre, et la poursuite de la procédure ne peut avoir, quoi qu'il en soit, aucun effet juridique. Je n'ai pas été en mesure d'envisager, à présent que je suis en possession de tous les éléments nécessaires, un quelconque intérêt « supérieur » éventuel susceptible de rendre nécessaire ou souhaitable la poursuite d'une procédure disciplinaire alors que le membre du personnel a cessé ses fonctions, à la lumière des pouvoirs dont le Secrétaire général est investi, en tout état de cause, pour mener des enquêtes sur toutes les questions qu'il juge importantes et d'en tirer des conclusions justifiées. D'un autre côté, le membre du personnel doit être en mesure d'insister pour qu'une procédure disciplinaire qui a été engagée soit menée à terme tant que son contrat de travail est en vigueur, étant donné qu'il a manifestement intérêt à ce que sa réputation ne soit pas ternie. Autrement dit, la décision d'arrêter une procédure disciplinaire doit être prise, comme toute autre décision administrative touchant le personnel, dans le respect des convenances administratives, c'est-à-dire de bonne foi et en toute loyauté, et prendre en compte les intérêts légitimes du membre du personnel. Il n'y a qu'un pas pour en conclure que ce droit subsiste après la cessation de service.

### **Le droit de faire des observations**

18. Pour des raisons évidentes, le droit de faire des observations sur une note versée au dossier du membre du personnel doit survivre à la résiliation de son contrat de travail et, à cet effet, une condition peut aisément être déduite. Le paragraphe 2 de l'instruction administrative ST/AI/292, qui consacre ce droit, ne limite pas les modalités des observations, même si, de toute évidence, celles-ci doivent se limiter à l'objet pour lequel le droit est accordé, c'est-à-dire consigner la position du membre du personnel par rapport à une note défavorable. Le requérant soutient qu'il a le droit de faire verser des observations dans le dossier, s'il l'estime nécessaire. Cet argument

est tout à fait acceptable, à condition que tout ce qu'il dit ait raisonnablement un lien avec la note défavorable qu'il entend contester. Le défendeur ne conteste pas le droit du requérant à cet égard.

19. La question qui se pose est celle de savoir si le droit du requérant de faire des observations signifie, comme celui-ci le prétend, qu'il faille lui donner l'accès aux pièces que la note concerne ou auxquelles elle se réfère, implicitement ou expressément, et il importe peu que ces pièces ne se trouvent pas effectivement dans le dossier lui-même. Le défendeur soutient qu'il n'est pas obligé de donner d'autres renseignements que ceux qu'il a déjà fournis.

20. Le seul dossier dans lequel le requérant a le droit de faire consigner ses observations est son propre dossier administratif. Le simple fait que plusieurs dossiers soient concernés ne peut être déterminant quant aux questions sur lesquelles il a le droit de faire des observations. Si le rapport d'enquête est incorporé à son dossier administratif, il est évident qu'il doit être autorisé à le consulter. En effet, cela découle des termes de l'instruction elle-même, puisque, dans ce cas, le rapport doit être considéré comme étant la « note ». C'est une question de fond et non de forme. Il me semble que le requérant doit être autorisé à faire des observations sur les pièces auxquelles la note fait référence, explicitement ou implicitement, même si elles ne figurent pas dans le dossier et, par conséquent, n'apparaissent pas physiquement dans la note. La nature et l'étendue des éléments que contient la note et de ceux auxquels elle se rapporte, indirectement ou implicitement, constituent le principal souci. La portée du droit de faire des observations doit reposer sur le fond et non sur la forme. Dans la présente affaire, il est inévitable (en particulier pour tout observateur éclairé) que la note renvoie implicitement à un rapport d'enquête et, par extension, aux conclusions et recommandations des enquêteurs. Toute autre conclusion serait aussi irréaliste que fantaisiste. En conséquence, le requérant a le droit de consulter le rapport des enquêteurs, ainsi que toute conclusion ou décision résultant de l'application de l'instruction administrative ST/AI/371 à ce sujet.

## **Conclusion**

21. Le requérant n'a pas le droit d'exiger que la note soit retirée tout simplement parce qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée à la suite du rapport d'enquête. Toutefois, la note est inexacte dans sa forme actuelle et doit être supprimée. S'il y a lieu, elle doit être remplacée par une note sans inexactitudes, qui sera d'abord portée à la connaissance du requérant, auquel une copie du rapport d'enquête doit être transmise afin qu'il puisse faire consigner ses observations dans le dossier comme il le souhaite, à condition qu'elles soient raisonnablement liées à l'enquête. En cas de litige, ces questions peuvent être tranchées par un autre juge du Tribunal.

22. À tous autres égards, la requête est rejetée.

(Signé)  
Juge Michael Adams

Le 26 avril 2010

Enregistré au greffe le 26 avril 2010

(Signé)  
Hafida Lahiouel, greffier, New York