



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/099

Jugement n° : UNDT/2022/079

Date : 12 septembre 2022

Original : anglais

Juge : M^{me} Margaret Tibulya

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

JAMA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseils de la requérante :

M. Timothy Liko

M. Teddy Okello

Conseil du défendeur :

M^{me} Federica Midiri, Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction et rappel de la procédure

1. La requérante travaille en tant qu'analyste en ressources humaines pour le Programme des Nations Unies pour le développement (le « PNUD »). Par requête du 22 novembre 2021, elle a contesté la décision de l'Administratrice associée du PNUD de lui infliger la mesure disciplinaire consistant en la perte de quatre échelons (soit une rétrogradation de l'échelon 9 à l'échelon 5 de la classe A des administrateurs recrutés sur le plan national) et en la suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion, en application du paragraphe a) de la disposition 10.1 et des alinéas ii) et iv) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel¹. La requérante demande les réparations suivantes : i) l'annulation de la décision contestée ; ii) la réintégration dans son précédent statut d'administratrice recrutée sur le plan national de classe A, échelon 9 ; iii) l'interdiction permanente pour le défendeur de la soumettre à d'autres enquêtes ou mesures correctives sur la base des mêmes griefs que ceux qui ont fondé la décision contestée ; iv) une indemnité pour souffrance morale d'un montant équivalant à deux années de traitement net².

2. Le défendeur a déposé une réponse le 2 janvier 2022.

3. Par ordonnance n° 073 (NBI/2022) du 30 juin 2022, le Tribunal a fixé la date de la conférence de mise en état au 7 juillet 2022, mais ni la requérante ni son conseil n'y ont assisté et l'ordonnance n° 073 (NBI/2022) est restée sans réponse. Le conseil de la requérante n'a pas non plus répondu aux courriels et aux appels téléphoniques du Greffe.

4. Par ordonnance n° 080 (NBI/2022) du 14 juillet 2022, le Tribunal a enjoint à la requérante de présenter : i) des observations sur les questions qui devaient être abordées lors de la conférence de mise en état ; ii) une liste de témoins et un résumé de la déposition de chacun d'eux, si elle estimait qu'une audience était nécessaire.

¹ Requête, annexe 2.

² Requête, section IX.

La requérante ne s'est pas non plus conformée à cette ordonnance.

5. Par ordonnance n° 084 (NBI/2022), le Tribunal a enjoint à la requérante de déposer ses conclusions finales le 1^{er} août 2022 au plus tard. Par courriel du 21 juillet 2022, le défendeur a également été enjoint de déposer ses conclusions finales dans le même délai. Les parties ont toutes deux déposé leurs conclusions finales le 1^{er} août 2022.

Faits

6. Au moment où la mesure disciplinaire lui a été infligée, la requérante travaillait en tant qu'analyste en ressources humaines au titre d'un contrat d'administratrice recrutée sur le plan national de classe A, échelon 9, mais, comme suite à la sanction, elle a été rétrogradée à la classe A, échelon 5, avec effet au 23 août 2021³.

7. Entre septembre et octobre 2019, alors qu'il menait une enquête sur une affaire sans lien avec l'espèce, le Bureau de l'audit et des investigations (« OAI ») a découvert des informations selon lesquelles la requérante pourrait avoir eu recours à des pratiques de recrutement irrégulières et manqué aux obligations qui lui incombait en tant que membre du personnel⁴.

8. Dès réception des informations mettant en cause la requérante, l'OAI a mené une enquête formelle entre septembre 2019 et février 2020⁵.

9. Le 1^{er} octobre 2019, la requérante a été informée par l'OAI qu'elle faisait l'objet d'une enquête et elle a été interrogée le jour même⁶.

10. Le 12 octobre 2019, la requérante a pris contact avec l'OAI pour obtenir des éclaircissements sur cette notification et savoir si elle pouvait demander conseil à l'Association du personnel du PNUD⁷.

³ Ibid., annexe 4 ; réponse, section II.

⁴ Rapport d'enquête, par. 3 ; requête, annexe 4.

⁵ Requête, annexe 4, section B.

⁶ Ibid.

⁷ Rapport d'enquête, pièce n° 4.

11. Le 16 octobre 2019, l'OAI lui a répondu et lui a fourni des copies des documents relatifs à son enquête. L'OAI a également fait savoir à la requérante que l'affaire était confidentielle et que les allégations ne devaient être discutées avec personne d'autre.

12. Entre le 18 et le 29 octobre 2019, la requérante et l'OAI ont échangé par téléphone et se sont envoyé plusieurs courriels. La requérante a insisté pour parler à l'Association du personnel du PNUD afin d'obtenir des conseils et des indications concernant son affaire. Le 29 octobre 2019, l'OAI lui a conseillé de prendre contact avec le Bureau de l'aide juridique au personnel, l'informant qu'il n'aurait pas accès aux discussions qu'elle aurait avec ce bureau puisqu'elles seraient protégées par le secret professionnel des avocats⁸.

13. Le 13 mai 2020, l'OAI a fourni à la requérante une copie du projet de rapport d'enquête pour examen et commentaire⁹, et la requérante a présenté des observations le 23 mai 2020¹⁰.

14. Par lettre du 7 avril 2021, la requérante a été accusée de faute, notamment d'avoir : i) communiqué, à de multiples reprises, des informations sensibles et confidentielles concernant des recrutements à un membre du personnel dont les fonctions n'avaient aucun rapport avec les ressources humaines et qui ne participait pas aux recrutements en question ; ii) fait preuve d'un favoritisme mal venu dans l'exercice de ses fonctions ; iii) utilisé les informations dont elle avait eu connaissance du fait de ses fonctions officielles pour favoriser M. DH (qui reste anonyme pour des raisons de confidentialité) afin qu'il obtienne un financement pour des activités d'apprentissage. La requérante s'était vu accorder dix jours ouvrables pour répondre aux accusations¹¹.

⁸ Ibid., pièce n° 6.

⁹ Ibid., pièce n° 69.

¹⁰ Ibid., pièce n° 75.

¹¹ Requête, annexe 4.

15. La requérante a présenté des observations le 22 mai 2021¹².

16. Par lettre du 23 août 2021, l'Administratrice associée du PNUD a indiqué à la requérante que les éléments de preuve disponibles, y compris ses déclarations, permettaient de conclure que ses actions étaient constitutives d'une faute, raison pour laquelle la mesure disciplinaire contestée lui était infligée¹³.

Critères d'examen et charge de la preuve

17. Dans sa jurisprudence, le Tribunal d'appel a fixé les principes suivants : aux fins d'établir si le Secrétaire général a correctement exercé le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit déterminer si la décision prise est régulière, rationnelle, proportionnée et conforme aux règles de procédure. Le Tribunal peut chercher à savoir si des points importants ont été laissés de côté, si des points ne présentant aucun intérêt ont joué un rôle dans la décision contestée et si cette décision est absurde ou malveillante¹⁴.

18. Il n'appartient pas au Tribunal du contentieux administratif d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui, ni de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général. Ainsi, le Tribunal ne procède pas à un examen au fond, mais à un contrôle juridictionnel, qui porte davantage sur la manière dont le décideur est arrivé à la décision attaquée que sur le fond de la décision¹⁵.

19. Le rôle du Tribunal consiste à déterminer si les faits sanctionnés ont été établis, si les faits établis sont constitutifs d'une faute et si la sanction est proportionnelle à l'infraction¹⁶.

¹² Ibid., annexe 3.

¹³ Ibid., annexe 2.

¹⁴ Arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084) ; arrêt *Santos* (2014-UNAT-415), par. 30.

¹⁵ Arrêt *Sanwidii*, op. cit., par. 42.

¹⁶ Arrêt *Mahdi* (2010-UNAT-018), par. 27 ; arrêt *Haniya* (2010-UNAT-024), par. 31 ; arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084), par. 43 ; arrêt *Masri* (2010-UNAT-098), par. 30 ; arrêt *Portillo Moya* (2015-UNAT-523), par. 17 et 19 à 21 ; arrêt *Ibrahim* (2017-UNAT-776), par. 48 ; voir aussi arrêt *Mbaigolmem* (2018-UNAT-890), par. 15 et 16.

20. Il appartient à l'Administration d'établir que la faute a été commise¹⁷ et la faute doit être établie au moyen de preuves claires et convaincantes¹⁸, ce qui signifie que la véracité des faits invoqués est fortement probable¹⁹.

21. Le Tribunal va déterminer s'il est établi que la requérante a :

- i. Communiqué, à de multiples reprises, des informations sensibles et confidentielles concernant des recrutements à un membre du personnel dont les fonctions n'avaient aucun rapport avec les ressources humaines et qui ne participait pas aux recrutements en question ;
- ii. Fait preuve d'un favoritisme mal venu dans l'exercice de ses fonctions ;
- iii. Utilisé les informations dont elle avait eu connaissance du fait de ses fonctions officielles pour favoriser M. DH afin qu'il obtienne un financement pour des activités d'apprentissage.

22. La requérante n'a nié aucune des allégations ci-dessus et n'a même pas contesté le fait qu'elles avaient été prouvées.

23. Elle a expressément reconnu que, le 8 août 2018, elle avait envoyé à M. DH un courriel auquel elle avait joint un fichier Excel. Ce fichier contenait une liste recensant plus de 150 prestataires de services ainsi que leur salaire de base et les augmentations de salaire proposées à deux niveaux différents²⁰.

24. Elle a également reconnu que, le 6 février 2017, elle avait communiqué à M. DH un projet de compte rendu d'une réunion du Comité d'apprentissage²¹. Il ressort de la recommandation finale contenue dans ce compte rendu que la formation de M. DH avait été approuvée à la majorité. Dans le courriel qu'elle a envoyé à M. DH,

¹⁷ Arrêt *Diabagate* (2014-UNAT-403).

¹⁸ Arrêt *Molari* (2011-UNAT-164).

¹⁹ Arrêt *Requérant* (2013-UNAT-302).

²⁰ Réponse, annexe 3, pièce n° 29 (courriel du 8 août 2018 communiquant des informations sur les salaires à M. DH) ; réponse, annexe 3 (transcription de l'interrogatoire de la requérante dans le cadre de l'enquête - IS-2019-10523, p. 52, par. 936) ; réponse, annexe 3, pièce n° 3 (transcription d'interrogatoire - IS-2019-10523, p. 52, par. 937 à 938) et réponse, annexe 3, pièce n° 76 (réponse de la requérante au rapport d'enquête, p. 2, point 123).

²¹ Réponse, annexe 3, pièce n° 23 (la requérante a communiqué le compte rendu de la réunion du Comité d'apprentissage à M. DH – avec pièce jointe).

la requérante a écrit qu'elle s'occuperait de la forme, mais lui transmettait le fond pour information²².

25. La requérante a confirmé qu'elle avait communiqué le compte rendu à M. DH, qui n'avait jamais fait partie du Comité d'apprentissage, et admis qu'il n'était pas opportun qu'elle lui transmette ce compte rendu²³.

26. Au vu de ces aveux, le Tribunal estime que les faits sanctionnés ont été établis.

Les faits établis sont-ils constitutifs d'une faute ?

27. Bien que la requérante ne conteste pas dans sa requête la conclusion selon laquelle elle a commis une faute, le Tribunal doit souligner qu'en communiquant des informations sensibles et confidentielles concernant des recrutements à un membre du personnel dont les fonctions n'avaient aucun rapport avec les ressources humaines et qui ne participait pas aux recrutements en question, la requérante a enfreint l'article 1.2 du Statut du personnel, qui énonce ce qui suit :

b) Le fonctionnaire doit faire preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Par intégrité on entend surtout, mais non exclusivement, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à son activité et à son statut ;

[...]

i) Le fonctionnaire doit observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles. Sauf, le cas échéant, dans l'exercice normal de ses fonctions ou avec l'autorisation du Secrétaire général, il ne doit communiquer à qui que ce soit, gouvernement, entité, personne ou toute autre source, aucun renseignement dont il a eu connaissance du fait de sa qualité officielle et dont il sait ou devrait savoir qu'il n'a pas été rendu public. La cessation de service ne le dégage pas de ces obligations.

28. En faisant preuve d'un favoritisme mal venu dans l'exercice de ses fonctions et en utilisant les informations dont elle avait eu connaissance du fait de ses fonctions officielles pour favoriser M. DH afin qu'il obtienne un financement pour des activités

²² Ibid.

²³ Réponse, annexe 3 (transcription de l'interrogatoire de la requérante dans le cadre de l'enquête - IS-2019-10523, p. 41 à 43, et IS-2019-10523, p. 42).

d'apprentissage, elle a enfreint le paragraphe g) de l'article 1.2 du Statut du personnel, qui énonce ce qui suit :

g) Le fonctionnaire ne doit pas utiliser sa situation officielle ou des informations dont il a eu connaissance du fait de ses fonctions officielles dans son intérêt personnel – financier ou autre – ou dans l'intérêt personnel de tiers quels qu'ils soient, y compris les membres de sa famille, ses amis ou protégés. Le fonctionnaire ne doit pas non plus user de sa qualité officielle à des fins personnelles pour discréditer autrui.

29. Le Tribunal estime que les faits établis sont constitutifs d'une faute.

L'enquête et l'instance disciplinaire ayant abouti à la sanction infligée à la requérante étaient-elles entachées de violations des garanties d'une procédure régulière ?

30. La requérante affirme que la mesure disciplinaire a été imposée en violation des principes de droit et des règles de la justice naturelle établis, qui comprennent : le droit à un procès équitable, les garanties d'une procédure régulière, le principe de la sécurité juridique et ce qu'on peut légitimement attendre d'une mesure administrative.

31. Dans sa jurisprudence, le Tribunal d'appel souligne que toutes les garanties d'une procédure régulière, consacrées par l'ancienne disposition 110.4 du Règlement du personnel et l'instruction administrative ST/AI/371 (Mesures et procédures disciplinaires révisées), aujourd'hui caduque, ne peuvent s'appliquer pendant l'enquête préliminaire puisqu'elles y feraient obstruction et que ces dispositions ne s'appliquent dans leur intégralité qu'une fois l'instance disciplinaire engagée²⁴.

32. Et, même si le Tribunal devait conclure que certains actes et omissions ont bel et bien entraîné des violations des droits de la requérante, dès lors que celle-ci ne conteste pas les faits sur lesquels la décision est fondée et ne prétend pas avoir subi un préjudice en raison d'une violation de la procédure, le Tribunal ne serait pas disposé

²⁴ Arrêt *Powell* (2013-UNAT-295).

à accorder les réparations qu'elle demande.

33. Il en va de même des affirmations selon lesquelles la requérante n'a pas été immédiatement informée, avec suffisamment de clarté, des raisons sous-tendant l'ouverture d'une enquête la concernant, n'a pas été immédiatement informée des plaintes dont elle faisait l'objet au début de l'enquête et ne s'est pas vu communiquer toutes les pièces qui constituaient, soi-disant, les preuves principales sur la base desquelles une enquête avait été ouverte et l'instance qui en résultait avait été engagée.

34. Le Tribunal rejette l'affirmation selon laquelle les droits de la requérante ont été violés. Comme l'a démontré le défendeur, l'enquête et l'instance disciplinaire ayant abouti à la sanction disciplinaire ont été menées dans le droit fil du Cadre juridique et des Directives relatives aux enquêtes, que la requérante s'était engagée à respecter lorsqu'elle était entrée au service de l'Organisation.

35. L'affirmation selon laquelle elle s'est vu refuser le droit à l'assistance d'un conseil lors de l'interrogatoire mené par les enquêteurs de l'OAI est dénuée de fondement puisqu'un membre du personnel n'a pas droit à la présence d'un conseil pendant l'enquête²⁵.

36. Le grief selon lequel la requérante n'a reçu qu'un projet de rapport d'enquête, ce qui l'a obligée à formuler des observations ou des réponses ou à préparer une défense sur la base d'un projet qui allait ensuite subir d'autres modifications avant que le rapport d'enquête définitif ne soit établi, est également dénué de fondement. En effet, elle n'avait droit qu'à un projet de rapport à ce stade²⁶. Elle ne nie pas avoir reçu en temps utile le rapport d'enquête définitif et la lettre d'accusation le 9 avril 2021.

37. Le grief selon lequel la requérante n'a pas pu préparer sa défense parce que son ordinateur n'était pas disponible est dénué de fondement. Comme le défendeur

²⁵ Voir par. 67 du Cadre juridique du PNUD pour remédier au non-respect des normes de conduite des Nations Unies et par. 53 des Directives du PNUD relatives aux enquêtes.

²⁶ Voir par. 78 du Cadre juridique du PNUD pour remédier au non-respect des normes de conduite des Nations Unies et par. 65 des Directives du PNUD relatives aux enquêtes.

l'a expliqué, la saisie de son ordinateur portable était conforme aux règles du PNUD (art. 21) relatives à l'autorisation d'apporter son équipement personnel de communication et à l'utilisation acceptable des moyens informatiques et moyens de communication (annexe 10), qui énoncent que toute utilisation des moyens informatiques et moyens de communication et des données y relatives peut faire l'objet d'une surveillance technique et d'une enquête. La requérante ne nie pas qu'elle a été informée qu'elle pouvait demander à obtenir des informations stockées sur l'ordinateur portable fourni par le PNUD et qu'elle ne l'a pas fait au cours de l'enquête ou de l'instance disciplinaire.

38. La requérante a invoqué des arguments concernant la légalité de certains aspects des règles régissant la conduite des enquêtes au sein de l'Organisation. Elle avance que le paragraphe 63 des Directives relatives aux enquêtes entache la procédure d'une erreur matérielle puisque, dans le but de trancher rapidement l'affaire, il l'a privée de son droit à ce que sa cause soit entendue équitablement. De surcroît, il prévoit que la requérante fait l'objet d'un examen contradictoire sans qu'elle ait la possibilité inhérente d'être interrogée par son conseil, en violation du principe de la sécurité juridique.

39. Elle avance en outre que le paragraphe 65 des Directives relatives aux enquêtes est contraire à la règle voulant qu'un accusé bénéficie d'une aide juridique effective, un principe de la justice naturelle et des règles de procédure, étant donné que l'OAI ne communique pas le rapport d'enquête définitif aux personnes faisant l'objet de l'enquête, aux plaignants ou autres participants à l'enquête, mais adresse uniquement une copie du rapport d'enquête définitif aux membres du personnel ayant fait l'objet de l'enquête lorsqu'il est décidé de les accuser de faute.

40. Elle conteste la légalité du paragraphe 43 des Directives du PNUD relatives aux enquêtes de l'OAI, dès lors que cette disposition lui a interdit d'évoquer ou de divulguer l'enquête ou sa déposition à toute autre personne que les enquêteurs, ce qui a eu pour effet de l'empêcher, de manière déraisonnable, de faire appel au conseil de son choix pour qu'il lui donne un avis ou des indications.

41. Elle avance en outre que, si le paragraphe 42 de la Charte du Bureau de l'audit et des investigations enjoint au personnel du PNUD d'autoriser rapidement l'accès aux dossiers de l'Organisation, il n'accorde pas un droit similaire ou équivalent au fonctionnaire faisant l'objet d'une enquête afin qu'il puisse préparer sa défense. En effet, le paragraphe 42 de la Charte restreint indûment le droit de la requérante de communiquer les projets de rapport d'enquête à son conseil dans le but de préparer sa réponse ou sa défense. Dans l'ensemble, cela signifie que la protection des opérations du défendeur l'emporte sur le droit de la requérante d'avoir accès à tous les éléments de preuve à charge et de les communiquer à son conseil afin de préparer une défense efficace et de réfuter les accusations portées contre elle. Les Directives sont déraisonnables, inadmissibles et hautement préjudiciables.

42. Le Tribunal ne peut que prendre note des griefs ci-dessus puisque sa compétence, qui est définie par ses textes réglementaires²⁷, n'inclut pas le pouvoir de procéder à un contrôle juridictionnel des décisions législatives du défendeur.

43. La requérante ne nie pas qu'elle a été dûment informée de la nature des allégations portées contre elle et qu'elle a reçu une copie du projet de rapport d'enquête et des pièces afférentes, ainsi qu'une copie du rapport d'enquête définitif et de la lettre d'accusation. Elle ne conteste pas l'affirmation selon laquelle elle a eu la possibilité de répondre tant au projet de rapport d'enquête qu'au rapport d'enquête définitif et à la lettre d'accusation.

44. Le Tribunal estime que la procédure ayant abouti à l'imposition de la mesure disciplinaire a été menée dans le respect des garanties d'une procédure régulière, du Cadre juridique du PNUD pour remédier au non-respect des normes de conduite des Nations Unies et des Directives du PNUD relatives aux enquêtes de l'OAI, et que l'enquête et l'instance disciplinaire ayant abouti à la sanction infligée à la requérante n'étaient pas entachées de violations des garanties d'une procédure régulière.

²⁷ Voir art. 2 du Statut du Tribunal.

La sanction est-elle proportionnelle à l'infraction ?

45. Dans l'arrêt *Samandarov*²⁸, le Tribunal d'appel a conclu que :

Le principe de proportionnalité limite le pouvoir discrétionnaire en ce qu'il prévoit qu'une mesure administrative n'est pas plus sévère que ne l'exige le but recherché. L'exigence de proportionnalité a pour but d'éviter tout déséquilibre entre les répercussions positives et négatives d'une décision administrative et d'inciter l'auteur de la décision à évaluer le caractère indispensable de la mesure et à envisager le recours à des moyens moins sévères ou oppressifs pour atteindre l'objectif souhaité. Les éléments essentiels de la proportionnalité sont l'équilibre, la nécessité et l'adéquation.

46. L'Organisation dispose d'un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle décide de la mesure disciplinaire appropriée, et le Tribunal n'annulera une mesure pour défaut de proportionnalité que s'il estime qu'elle est excessive ou déraisonnable²⁹.

47. La requérante a raison de ne pas contester la proportionnalité de la sanction par rapport à l'infraction puisque, selon le Tribunal, tous les facteurs pertinents ont été pris en compte avant de rendre la décision d'infliger la sanction. Il ressort du dossier que des circonstances atténuantes ont été prises en considération, notamment les états de service irréprochables de la requérante, le fait qu'elle a exprimé des remords pour ses actes et qu'elle n'a pas favorisé des candidats spécifiques au cours des procédures de recrutement du personnel dont elle avait discuté avec M. DH, ainsi que le fait que sa conduite n'a pas causé de préjudice à l'Organisation.

48. Par contre, il a été considéré que la faute impliquait une violation de la confidentialité des informations dont la requérante avait eu connaissance du fait de ses fonctions officielles. Elle a commis plusieurs fautes distinctes alors qu'elle était une membre du personnel exerçant des fonctions dans le domaine des ressources humaines et était donc censée connaître les normes du Statut et du Règlement du personnel ainsi que les obligations importantes imposées aux fonctionnaires

²⁸ Arrêt *Samandarov* (2018-UNAT-859), citant arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084).

²⁹ Arrêt *Portillo Moya* (2015-UNAT-523).

des Nations Unies et au personnel exerçant des fonctions dans le domaine des ressources humaines.

49. Tout bien considéré, y compris que la faute constitue un abus de la confiance qui caractérise la relation entre l'employeur et l'employé, le Tribunal considère que la sanction consistant en la perte de quatre échelons et en la suspension, pendant deux ans, de la faculté de prétendre à une promotion était proportionnelle à l'infraction.

DISPOSITIF

50. La requête est rejetée pour défaut de fondement.

(Signé)

Margaret Tibulya, juge
Ainsi jugé le 12 septembre 2022

Enregistré au Greffe le 12 septembre 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi