

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
24 janvier 2004
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement N° 1154

Affaire N° 1124

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé de M. Julio Barboza, Président, M. Spyridon Flogaitis et
M^{me} Jacqueline R. Scott;

Attendu que le 14 décembre 2001, une ancienne fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (ci-après dénommé "l'UNICEF"), a introduit une requête qui ne remplissait pas les conditions de forme énoncées à l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que le 15 février 2002, la requérante, après y avoir apporté les régularisations nécessaires, a de nouveau introduit sa requête dont les conclusions étaient en partie libellées comme suit :

« Conclusions

...

c) D'ordonner à l'UNICEF New York de me rembourser mes frais de justice, qui se montent à environ 50 000 dollars. D'ordonner de plus à l'UNICEF New York de m'indemniser pour le préjudice financier que j'ai subi en raison de sa cessation de service anticipée (rémunération et droits à pension). Enfin, d'ordonner à l'UNICEF New York de m'indemniser de manière appropriée pour le traumatisme psychologique que j'ai subi pour l'atteinte portée à mon crédit dans les milieux gouvernementaux et parmi mes collègues et amis de l'UNICEF. ...

d) [De m'octroyer] toute autre réparation que le Tribunal juge raisonnable étant donné les circonstances de la cause ...

e) Dans l'intérêt de la justice, la possibilité pourrait m'être donnée d'être entendue ...

f) D'ordonner à l'UNICEF New York que certaines personnes fassent l'objet d'un blâme écrit ...

...

h) Le Tribunal est prié d'examiner spécifiquement ... le rapport de la Commission paritaire de recours ... afin d'aboutir à des décisions juridiquement valides. ... »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai fixé pour le dépôt de la réponse du défendeur jusqu'au 30 juin 2002 puis, par décisions successives, jusqu'au 14 janvier 2003;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 10 janvier 2003;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 10 novembre 2003;

Attendu que le 15 novembre 2003, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale en l'espèce;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante est entrée à l'UNICEF au titre d'un engagement pour une durée déterminée en qualité d'administratrice de projet, à la classe NPO (administratrice recrutée sur le plan local) à Lucknow (Inde) le 15 septembre 1981. Le 6 août 1985, la requérante a démissionné du bureau de Lucknow pour rejoindre le Bureau de l'UNICEF à Thimphu (Bhoutan) en qualité d'administratrice de programme, à la classe L-3. Elle a été promue L-4 avec effet au 1^{er} septembre 1987. Le 31 mai 1988, la requérante a démissionné de son poste au Bhoutan et, le 1^{er} juin 1988, a été mutée à New Delhi (Inde) en qualité d'administratrice de programme (santé) où elle a retrouvé le statut d'administratrice recrutée sur le plan national. Un engagement pour une période de stage lui a été accordé le 1^{er} septembre 1989, et elle a été de nouveau mutée au Bureau de Lucknow en qualité de Représentante de zone, le 1^{er} janvier 1990. Son engagement a été converti en un engagement permanent le 1^{er} mars 1990. Le 1^{er} janvier 1992, son titre fonctionnel est devenu Chef du Bureau extérieur de Lucknow. Lorsqu'elle a quitté l'Organisation, le 31 mars 1998, elle occupait le poste de Représentante de pays (STAR) à la classe NO-D à Lucknow (Inde).

Groupe d'enquête ad hoc

En mai 1997, le Directeur assistant du Département de l'éducation d'Uttar Pradesh a saisi la requérante de plaintes concernant son subordonné direct. Apparemment, on avait constaté que dans l'apurement de certains comptes, des fonds n'avaient pas été utilisés aux fins prévues. Après un échange de correspondance mûri sur le problème, le 1^{er} août 1997, le Représentant spécial chargé du Bureau de pays en Inde (BPI), à New Delhi, a créé un Groupe d'enquête ad hoc chargé de mener des investigations sur : 1) la plainte du Directeur assistant du Département de l'éducation, 2) certaines allégations de « harcèlement » faites par le subordonné contre la requérante, et 3) la question de la liquidation de certains comptes soulevée par la requérante.

Le Groupe d'enquête ad hoc a conclu que les tensions existant entre la requérante et son subordonné étaient anciennes et que la situation se détériorait, que les conditions de travail au Bureau de Lucknow n'étaient pas optimales et qu'il y avait eu harcèlement au sens où le dictionnaire définit ce terme. Le 27 août 1997, le Représentant spécial (BPI) a adressé le rapport du Groupe d'enquête ad hoc à la requérante pour observations, que celle-ci lui a adressées au début de septembre 1997.

Le 21 novembre 1997, le Représentant spécial (BPI) a informé la requérante qu'« ayant examiné le rapport d'enquête, votre réponse et les observations du Groupe sur votre réponse ainsi que celles [du subordonné de la requérante], je suis parvenu à la conclusion que les constatations et conclusions figurant dans le rapport demeurent inchangées, à l'exception des coquilles, concernant [le rapport d'évaluation du comportement professionnel du subordonné de la requérante] dont j'ai accepté que certaines notes soient corrigées ... ». Il concluait comme suit: « En ce qui concerne l'Administration, l'affaire est close ».

Le poste d'administrateur recruté sur le plan national qu'occupait la requérante devient un poste d'administrateur recruté sur le plan international

Les 22 et 23 mai 1997, une réunion d'examen du budget-programme pour l'Asie du Sud a eu lieu à Bangkok (Thaïlande) dans l'optique d'une réorganisation stratégique du BPI. À l'issue de cette réunion, et ayant l'intérêt du programme de pays pour l'Inde à l'esprit, le Représentant spécial (BPI) a décidé que le poste d'administrateur recruté sur le plan national du Bureau de Lucknow qu'occupait la requérante serait échangé avec le poste d'administrateur recruté sur le plan international de Chef, à Bombay, qui était vacant.

En août 1997, le Représentant spécial a eu un entretien avec la requérante à Manessar au sujet des implications de la décision d'internationaliser le poste STAR qu'elle occupait. Au cours de cette réunion, le Représentant spécial a offert à la requérante un poste équivalent d'administrateur recruté sur le plan national à New Delhi, que la requérante a refusé. De plus, elle ne s'est portée candidate à aucun poste vacant de sa classe ou d'une classe supérieure.

Le 19 septembre 1997, le Chef des services du personnel du BPI a informé la requérante que la décision d'internationaliser son poste prendrait effet en janvier 1998 et qu'il serait demandé au siège de l'UNICEF de publier un avis de vacance de poste le concernant. Il déclarait: « Comme vous n'avez pas exprimé d'intérêt pour un autre poste de l'UNICEF en Inde et avez choisi de quitter l'UNICEF en raison de la conversion/suppression de votre poste, votre préavis de six mois prendra effet à compter du 1^{er} octobre 1997 [et viendra à expiration] à la fin de mars 1998 ». Il demandait à la requérante d'apposer sa signature au bas de la lettre pour indiquer qu'elle acceptait les termes de sa cessation de service (12 mois de traitement plus 50 pour cent).

Le 30 septembre 1997, la requérante a apposé sa signature au bas de la lettre susmentionnée, indiquant: « J'accepte par la présente les termes mutuellement convenus ci-dessus de ma cessation de service à l'UNICEF, et je ne les contesterai pas ». Toutefois, elle ajoutait ce qui suit: "Mon acceptation peut être envisagée dans

le contexte de ma lettre datée [du 30 septembre 1997] qui indique que la décision unilatérale d'internationaliser mon poste s'écarte nettement de la recommandation du [Groupe consultatif en matière de gestion] telle qu'approuvée lors de la réunion d'examen du budget-programme qui s'est tenue à Bangkok sous la présidence du Directeur régional (Bureau régional pour l'Inde du Sud) et communiquée à tous les fonctionnaires de l'UNICEF en Inde".

Dans une lettre datée du 21 octobre 1997 adressée au Chef adjoint du service administratif (opérations) de l'UNICEF, la requérante déclarait ce qui suit : « [s]i j'ai choisi de quitter volontairement l'Organisation, je l'ai fait par souci de ma dignité et par respect de moi-même ».

Le 3 novembre 1997, le Chef des services du personnel du BPI a répondu à la lettre de la requérante en date du 30 septembre 1997. Il déclarait que le Représentant spécial l'avait informé que lors de la réunion privée qu'il avait eue avec la requérante à Manessar en août 1997, la requérante avait été informée de sa décision de convertir le poste STAR de Lucknow en un poste international, comme cela avait été décidé lors de la réunion d'examen du budget-programme tenue en mai 1997 à Bangkok, et que le Représentant spécial avait proposé à la requérante d'occuper un autre poste correspondant à son grade, ce qu'elle avait refusé pour poursuivre sa carrière en dehors de l'UNICEF. Le Chef des services du personnel du BPI assurait aussi la requérante que la conversion de son poste en un poste international n'avait rien à voir avec l'enquête qui avait eu lieu au Bureau de Lucknow.

Les « 2/4 » décembre 1997, la requérante a écrit au Directeur général de l'UNICEF pour lui demander d'examiner i) la conduite de l'enquête par le Groupe d'enquête ad hoc et le rapport y relatif et ii) la conversion de son poste en un poste d'administrateur recruté sur le plan international.

Le 5 décembre 1997, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours pour lui demander une suspension de l'exécution de la décision prise. Le 15 janvier 1998, le Président de la Commission paritaire de recours a notifié à la requérante que sa demande de suspension avait été rejetée parce que i) le rapport du Groupe d'enquête était achevé et avait été soumis et ii) la décision de convertir le poste de Lucknow avait également été appliquée.

Le 16 mars 1998, le Chef adjoint du service administratif (opérations) de l'UNICEF a répondu à la demande figurant dans la lettre de la requérante du « 2/4 » décembre. Cette fonctionnaire informait la requérante qu'elle appuyait la décision du Représentant spécial d'accepter le rapport du Groupe d'enquête ad hoc sous sa forme finale. En ce qui concerne la conversion du poste de la requérante, le Chef adjoint du service administratif confirmait et développait ce qu'avait dit le Chef des services du personnel du BPI dans sa lettre du 3 novembre 1997. Elle soulignait qu'il n'y avait aucun rapport entre l'enquête menée par le Groupe d'enquête ad hoc et la décision d'échanger les postes: l'enquête avait commencé en août 1997, et la décision d'échanger les postes avait été examinée en mai 1997.

Le 30 mars 1998, la requérante a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours. La Commission a rendu son rapport le 11 juin 2001. Ses conclusions et recommandations étaient en partie libellées comme suit:

« *Conclusions et recommandations*

52. ... La Commission *a estimé à l'unanimité* que la requérante n'avait pas été accusée de faute, que l'affaire n'a jamais dépassé le stade de l'enquête préliminaire, et qu'il n'y a pas eu de vices fondamentaux dans la conduite de cette enquête par le Groupe d'enquête ad hoc. Toutefois, elle a aussi *estimé à l'unanimité* que la conclusion relative au harcèlement et l'adoption de cette conclusion jetaient un doute sérieux sur la compétence professionnelle et l'intégrité morale de la requérante sans lui offrir une instance ou une possibilité de défendre sa réputation, et qu'en considérant indûment l'affaire comme close, l'Administration a porté atteinte à son moral et à sa réputation professionnelle. La Commission *recommande à l'unanimité* que trois mois traitement net de base soient versés à la requérante en réparation du préjudice que lui a causé l'Administration du BPI à la suite de l'enquête préliminaire. Elle *recommande aussi à l'unanimité* que l'Administration de l'UNICEF délivre à la requérante une lettre élogieuse dans laquelle elle certifie que la requérante a servi l'Organisation pendant longtemps et avec dévouement.

53. En outre, la Commission *a conclu à l'unanimité* qu'il n'y avait pas de preuve suffisante de l'existence d'un lien entre la constitution du Groupe d'enquête ad hoc et la décision de convertir le poste occupé par la requérante en un poste d'administrateur recruté sur le plan international. ... »

Le 26 novembre 2001, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis un exemplaire du rapport de la Commission paritaire de recours à la requérante et l'a informé de ce qui suit :

« Tout en souscrivant à toutes les autres constatations et conclusions de la Commission, le Secrétaire général ne peut accepter la conclusion concernant l'utilisation par le Groupe d'enquête du terme "harcèlement". Contrairement à ce qu'affirme la Commission, à savoir que le terme "harcèlement" a été utilisé de manière "vague", le Groupe d'enquête a pris soin de s'appuyer sur la définition de ce terme qui figure dans le *Oxford Dictionary*. De plus, il est difficile de concilier la conclusion de la Commission selon laquelle ce terme a été utilisé de manière inappropriée avec sa conclusion antérieure selon laquelle le Groupe d'enquête vous a fait bénéficier de toutes les garanties d'une procédure régulière et de l'équité. Le Secrétaire général considère qu'aucun de vos droits protégés en votre qualité de fonctionnaire n'a été violé par l'utilisation de ce terme, tel qu'il est défini, par le Groupe d'enquête, et aucune preuve n'a été présentée à l'appui de la conclusion selon laquelle l'utilisation de ce terme vous a porté préjudice. C'est pourquoi le Secrétaire général a décidé de ne pas accepter la recommandation de la Commission tendant à ce que vous soyez indemnisée et de considérer l'affaire comme close. ... »

Le 15 février 2002, la requérante a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux moyens de la requérante sont les suivants :

1. Le Groupe d'enquête ad hoc a violé la Charte des Nations Unies et le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation de par sa création, sa composition et sa procédure.

2. Le Groupe d'enquête ad hoc a enquêté sur des allégations de harcèlement dirigées contre la requérante sans faire bénéficier celle-ci de la protection prévue au Chapitre 15 du Manuel des ressources humaines de l'UNICEF, Mesures et procédures disciplinaires. La requérante n'a pas été jugée coupable d'une faute, pourtant les procédures prévues par le Statut et le Règlement du personnel n'ont pas été suivies par l'UNICEF.

3. Des preuves documentaires attestaient que l'enquête menée par le Groupe d'enquête ad hoc et la décision de convertir le poste de la requérante d'un poste national en un poste international étaient inextricablement liées au sens que toute l'opération d'enquête a été menée pour obtenir le départ de la requérante.

4. Une impression inexacte a été donnée du désir et de l'intention de la requérante de continuer à travailler pour l'UNICEF. Son départ a représenté un déni fondamental de ses droits fondamentaux et de ses droits en tant que fonctionnaire.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La constitution et le comportement du Groupe d'enquête ad hoc ont été raisonnables et équitables.

2. La conversion du poste de la requérante en un poste d'administrateur recruté sur le plan international n'était pas liée au Groupe d'enquête ad hoc et n'a pas été influencée par des facteurs préjudiciables à la requérante.

3. C'est la requérante et non le défendeur qui est responsable de ce qu'elle se retrouve "sans poste".

4. Le préavis donné par le Chef des services du personnel du BPI a été donné régulièrement.

5. La demande de remboursement de ses frais de justice présentée par la requérante est sans mérite.

Ayant délibéré du 23 octobre au 18 novembre 2003, rend le jugement suivant:

I. La requérante est entrée à l'UNICEF en Inde en 1981 et après un certain nombre de promotions et d'affectations est devenue Chef du bureau extérieur de Lucknow (Inde). À la date où elle a quitté l'Organisation, le 31 mars 1998, elle était Représentante de pays (STAR) à la classe NO-D (administrateur recruté sur le plan national) à Lucknow.

II. La requérante a eu des problèmes au travail avec son subordonné direct. Elle a notamment reçu des plaintes du Département de l'éducation d'Uttar Pradesh le concernant au sujet de questions financières. La requérante et son subordonné ont exprimé des opinions divergentes sur ces questions, et le désaccord les divisant en est arrivé au point où le deuxième notateur du subordonné s'est senti obligé, dans le rapport d'appréciation du comportement professionnel de ce subordonné pour l'année 1996, de recommander un examen détaillé de la situation au lieu

d'affectation par un tiers indépendant. Dans un mémorandum daté du 1^{er} août 1997 adressé à la requérante, le Représentant spécial chargé du BPI a annoncé la création d'un Groupe d'enquête ad hoc chargé d'examiner l'affaire.

III. Le Groupe d'enquête a établi un projet de rapport et a demandé à la requérante de présenter ses observations. Le 21 novembre 1997, le Représentant spécial (BPI) a informé la requérante que le rapport final avait été rédigé compte tenu de ses observations, qu'en substance le projet de rapport n'avait pas été modifié et il concluait: "En ce qui concerne l'Administration, l'affaire est considérée comme close". Il est important de noter que dans ce rapport, accepté par l'Administration, il était notamment indiqué que la supérieure avait harcelé son subordonné, et que l'Administration avait décidé de ne pas ouvrir d'enquête à cet égard.

IV. Entre-temps, une autre procédure affectant la situation de la requérante à l'Organisation était en cours, à savoir une réorganisation.

Les 22 et 23 mai 1997, un examen du budget-programme s'est déroulé à Bangkok (Thaïlande) lors duquel il a notamment été décidé, conformément à une décision prise antérieurement du Comité chargé de l'examen du budget-programme, que tous les bureaux de pays devaient être dirigés par des administrateurs recrutés sur le plan international. Le 10 juin 1997, le Chef des services du personnel du BPI a informé les chefs de section par e-mail des résultats de la réunion de Bangkok et leur a indiqué que la deuxième phase de la restructuration proposée consistait à "mettre en œuvre les changements de poste approuvés, ce qui appellera des décisions concernant le personnel". La restructuration affectait directement le poste occupé par la requérante, qui figurait parmi ceux qui allaient être « internationalisés » .

En août 1997, la requérante s'est vu offrir un poste équivalent à la classe NO-D (administrateur recruté sur le plan national) à New Delhi, qu'elle a refusé. Elle n'a pas non plus répondu à l'invitation que lui avait faite l'Administration de se porter candidate à tout poste vacant correspondant à son grade ou à un grade supérieur. Le 19 septembre 1997, elle a été informée que ne s'étant portée candidate à aucun autre poste, elle avait choisi de quitter l'Organisation, et que sa cessation de service prendrait effet après le préavis statutaire de six mois commençant le 1^{er} octobre 1997 et venant à expiration à la fin de mars 1998. Il lui était demandé d'apposer sa signature au bas de la lettre, pour indiquer qu'elle acceptait les conditions de cessation de service qui lui étaient proposées, ce qu'elle a fait.

Pourtant, quelque temps plus tard, la requérante a demandé que fassent l'objet d'un nouvel examen i) la décision de l'Administration d'accepter le rapport du Groupe d'enquête contenant les conclusions qui lui étaient défavorables et de ne pas examiner l'affaire de manière plus approfondie, ce qui aurait permis d'ôter de son dossier les considérations susceptibles de lui porter préjudice pour la suite de sa carrière professionnelle, ainsi que ii) la décision de mettre fin à ses fonctions. Selon elle, la décision de l'Administration de mettre fin à ses fonctions avait été influencée par les conclusions défavorables figurant dans le rapport du Groupe d'enquête.

Lors de la procédure qui a suivi, la Commission paritaire de recours à conclu à l'unanimité qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour établir l'existence d'un

lien entre la création du Groupe d'enquête ad hoc et la décision d'internationaliser le poste occupé par la requérante. D'autre part, elle a de plus estimé à l'unanimité que l'Administration n'avait pas offert à la requérante une instance ou possibilité effective de se défendre contre un rapport accepté par l'Administration et qui concluait qu'elle s'était rendue coupable de harcèlement, et que ce faisant l'Administration avait porté atteinte au moral et à la réputation professionnelle de la requérante. Pour cette raison, la Commission recommandait qu'une indemnité de trois mois de traitement net de base lui soit versée. Le Secrétaire général n'a pas accepté cette recommandation de la Commission paritaire de recours.

V. Le Tribunal n'est pas d'accord avec le Secrétaire général. Un principe juridique bien établi, qui relève des droits de la défense au sens large, veut que quiconque est accusé d'un méfait doit bénéficier d'une possibilité équitable de se défendre dans le cadre d'une procédure régulière.

Bien entendu, l'Administration a le pouvoir discrétionnaire de constituer des groupes spéciaux d'enquête lorsqu'elle le juge nécessaire, comme elle l'a fait en l'espèce. L'Administration n'a pas porté préjudice aux intérêts légitimes de la requérante, puisque le Groupe d'enquête a suivi les procédures statutaires, et que la requérante a eu une possibilité équitable de s'exprimer sur le projet de rapport.

Il incombait néanmoins à l'Administration soit de supprimer la partie du rapport où figurait la conclusion selon laquelle la requérante était coupable de harcèlement dès lors qu'elle avait décidé de considérer l'affaire comme close, soit d'engager une enquête en bonne et due forme, en particulier lorsque le fonctionnaire, comme l'a fait la requérante, demandait une telle enquête. Un fonctionnaire n'a pas le pouvoir de contraindre l'Administration à engager une procédure disciplinaire. Inversement, l'Administration ne doit prendre une mesure administrative (et non une mesure disciplinaire) que lorsque cela ne porte pas atteinte ou préjudice à la situation des fonctionnaires ou ne nuit pas à leurs intérêts. (Voir jugement No. 877, *Abdulhadi* (1998).)

VI. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal souscrit aux conclusions de la Commission paritaire de recours en ce qui concerne le rapport du Groupe d'enquête, comme à sa conclusion selon laquelle rien n'atteste que le départ de la requérante ait été la conséquence des conclusions figurant dans ce rapport. En fait, le Tribunal note que la requérante avait accepté par écrit de quitter l'Organisation. D'autre part, le Tribunal estime que l'indemnisation proposée par la Commission paritaire de recours protège insuffisamment les intérêts de la requérante. La seule manière de faire justice à celle-ci serait de retirer le passage du rapport relatif au harcèlement.

VII. Par ces motifs, le Tribunal :

1. Ordonne au défendeur de retirer du rapport du Groupe d'enquête toute référence, expresse ou implicite, à un harcèlement;
2. Ordonne au défendeur de verser à la requérante trois mois de traitement net de base selon le barème en vigueur à la date du présent jugement à titre d'indemnisation pour le préjudice subi; et
3. Rejette toutes les autres demandes.

(Signatures)

Julio **Barboza**

Président

Spyridon **Flogaitis**

Membre

Jacqueline R. **Scott**

Membre

New York, le 18 novembre 2003

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire