



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2018/087
Jugement n° UNDT/2020/209
Date : 15 décembre 2020
Français
Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter, Jr

Greffe : New York

Greffier : M^{me} Nerea Suero Fontecha

KENNEDY

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil des requérantes :

George G. Irving

Conseil du défendeur :

Lucienne Pierre, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU
Isavella Maria Vasilogeorgi, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le requérant conteste la décision de lui infliger les sanctions disciplinaires suivantes, à savoir un blâme écrit, la suspension de la faculté de prétendre à une promotion pendant deux ans et la perte de quatre échelons de classe (de l'échelon 11 à l'échelon 7), après qu'il a été établi qu'il avait fait preuve de lourde négligence en égarant des documents supposés confidentiels dans les locaux du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et en omettant ensuite de signaler ce fait.
2. Le défendeur soutient que la requête est sans fondement.
3. Pour les motifs ci-après, le Tribunal rejette la requête.

Faits

Faits constants, faits contestés et éléments de preuve, y compris l'audience

4. Les principaux faits sont exposés dans la lettre du 1^{er} octobre 2018 par laquelle le requérant a été informé de la décision disciplinaire contestée. La Secrétaire générale adjointe à la gestion y indiquait qu'après un examen approfondi de l'ensemble du dossier, y compris les observations du requérant en date du 29 août 2018, les faits suivants avaient été établis sur la base de preuves claires et convaincantes :

- a) Après avoir imprimé, le 17 mai 2017, des échanges de courriels sur des questions de sécurité contenant des informations confidentielles de l'Organisation des Nations Unies, le requérant avait égaré les documents et n'avait informé personne de cette perte ;

b) Ces mêmes documents imprimés contenant lesdites informations confidentielles avait été publiés le lendemain sur un blog privé en ligne extérieur à l'Organisation (« le blog »).

5. Le requérant a indiqué dans la requête que si les faits de l'espèce ne prêtaient pas à contestation, l'interprétation qu'en donnait l'Administration était artificielle et valait représailles. Au cours de l'instruction, le requérant a convenu que le seul point contesté dans la présente affaire était de savoir si les informations contenues dans les documents imprimés qu'il avait égarés, à savoir deux échanges de courriels dont le premier remontait à mars 2017, avait réellement le caractère confidentiel que lui attribuait la Secrétaire générale adjointe.

6. Sur cette question de fait, une audience s'est tenue le 20 novembre 2020, pendant laquelle l'un des auteurs des courriels (« le témoin ») a fait une déposition orale. À l'audience, parmi les pièces produites par le défendeur aux fins de l'instance, ont été présentées les copies de tous les courriels contenus dans les deux échanges de courriels, que le requérant a reconnu comme authentiques.

*Premier échange de courriels, dont l'objet était ainsi libellé : « *Confidentiel : Incident à [nom et lieu caviardés] : Mise à jour des STI [informations sur les menaces à la sécurité] ».*

7. Le premier échange a pour point de départ un courriel daté du 16 mars 2017 (le « courriel n°1 »), adressé par le témoin à cinq hauts fonctionnaires du Département de la sûreté et de la sécurité (DSS), avec en copie sept autres fonctionnaires de l'Organisation. Son objet était ainsi libellé : « *Confidentiel : Incident à [nom et lieu caviardés] : Mise à jour des STI [informations sur les menaces à la sécurité] ».

8. Dans le corps du texte, sous la mention « STRICTEMENT CONFIDENTIEL ONU » placée en tête du courriel, le témoin faisait état d'un incident très grave survenu le jour même dans une entité internationale, au cours duquel un membre de personnel avait été blessé, et relatait comment il avait été précédemment dépêché comme analyste

dans la ville en question et avait établi un rapport sur les vulnérabilités de la sécurité d'un haut fonctionnaire des Nations Unies d'une autre entité internationale. Il indiquait en outre qu'un incident semblable visant un ministre d'un gouvernement national et mettant en cause un groupe radical s'était déjà produit et qu'il semblait que le groupe soit à l'origine des deux incidents, et évoquait d'autres incidents semblables survenus auparavant dans la région. Il décrivait comment plusieurs entités internationales coopéraient sur la question et expliquait la façon dont l'incident susmentionné avait été géré. Comme sources, il renvoyait en termes génériques à des responsables de la sécurité n'appartenant pas à l'Organisation, ainsi qu'à des contenus de presse en libre accès. À divers endroits du courriel, il avait fait précéder ses éléments de texte des mentions « STI – INTERNE ONU », « STI – ÉTAT MEMBRE » ou « SBU » (à l'audience, le témoin a indiqué que « SBU » était l'abréviation anglaise de « sensible mais non classifié », une désignation que l'ONU n'utilise pas). Tout à la fin du courriel, il avait inséré la mention « NON CLASSIFIÉ », juste avant le bloc signature où figuraient son nom, sa qualité et ses coordonnées à l'Organisation.

9. L'un des destinataires en copie du courriel n° 1 a fait une réponse le même jour (le 16 mars 2017).

*Deuxième échange de courriels, dont l'objet était ainsi libellé : « *Confidentiel : implications potentielles du DSS ».*

10. Plus longue, cette chaîne de courriels a pour point de départ un courriel daté du 16 mars 2017 (le « courriel n°2 »), adressé par le témoin au Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité et dont l'objet était ainsi libellé : « *Confidentiel : implications potentielles du DSS ».

11. Dans ce courriel, où figurait également en en-tête la mention « STRICTEMENT CONFIDENTIEL ONU », le témoin attirait l'attention du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité sur l'incident très grave survenu le jour même et décrivait comment le Bureau du Secrétaire général adjoint avait commis des fautes dans le sort qu'il avait réservé au rapport de sécurité que lui (le témoin) avait

remis au début de la même année au sujet du haut fonctionnaire des Nations Unies visé dans le courriel n° 1. Le témoin indiquait qu'il se livrait à ces déclarations en sa double qualité de représentant du personnel et de fonctionnaire du Département et qu'il demanderait en outre conseil et avis au Bureau de la déontologie, au Bureau de la gestion des ressources humaines, au Syndicat du personnel et au Bureau des services de contrôle interne, et recommandait qu'une enquête indépendante soit ouverte sur l'affaire.

12. Dans un courriel daté du même jour (16 mars 2017), le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité a brièvement répondu au témoin.

13. Le 17 mars 2017, le témoin a fait suivre le courriel n°2 et la réponse du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité à sept fonctionnaires des Nations Unies, dont le requérant, à des fins d'information et d'analyse.

14. Dans un courriel daté du 20 mars 2020, le requérant a fait suivre au Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité le courriel du témoin daté du 17 mars 2017, en faisant état de sa qualité de « Vice-Président du Syndicat du personnel de l'ONU ». Dans ce courriel, le requérant critiquait notamment sous plusieurs aspects la façon dont le DSS assurait la sécurité du personnel, citant l'incident de sécurité très grave survenu récemment et un précédent incident. Il recommandait la mise sur pied d'un groupe indépendant composé de membres n'appartenant pas au DSS et qui serait chargé de mener une enquête.

15. Le lendemain (21 mars 2017), le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité a répondu au requérant, avec en copie d'autres fonctionnaires des Nations Unies, en lui demandant de fournir des précisions sur le deuxième incident de sécurité dont il faisait mention, indiquant qu'il s'agissait d'une grave allégation.

16. Plus tard le même jour (21 mars 2017), le requérant a répondu au Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité par un long courriel, dans lequel, entre autres,

il évoquait encore un autre incident grave semblable survenu précédemment dans une entité des Nations Unies.

Examen

Questions soulevées en l'espèce

17. Le Tribunal d'appel a toujours posé que le Tribunal du contentieux administratif avait le pouvoir inhérent de caractériser et de circonscrire la décision administrative contestée par une partie et de définir les questions devant faire l'objet de son contrôle et qu'il se trouvait dès lors fondé à examiner la requête dans son ensemble, y compris les mesures et dédommagements demandés par le fonctionnaire, afin de déterminer quelles décisions attaquées ou contestées il convenait de contrôler [voir l'arrêt *Fasanella* (2017-UNAT-765), par. 20].

18. Dans la présente affaire, le Tribunal considère, conformément à l'ordonnance n°146 (NY/2020) du 1^{er} octobre 2020, que les questions à trancher sont les suivantes :

- a) La sanction disciplinaire infligée au requérant, à savoir un blâme écrit, la suspension de la faculté de prétendre à une promotion pendant deux ans et la perte de quatre échelons de classe (de l'échelon 11 à l'échelon 7), a-t-elle été prise de façon régulière ?
- b) Dans la négative, à quelles réparations le cas échéant le requérant a-t-il droit ?

Régime juridique de la sanction disciplinaire

19. En ce qui concerne l'application de la sanction disciplinaire dans les cas de faute, la disposition 10.1 a) du Règlement du personnel prévoit que « [p]eut constituer une faute passible d'instance disciplinaire et de sanction disciplinaire le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du

Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international ».

20. Aux termes de la disposition 10.1 c) du Règlement du personnel, « [l]a décision [...] d'appliquer des mesures disciplinaires relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général ou des personnes à qui les pouvoirs voulus sont par lui délégués ». Dans la liste des sanctions disciplinaires qu'il est possible d'appliquer, la disposition 10.2 a) du Règlement du personnel prévoit notamment que, « [p]ar “mesures disciplinaires”, on entend l'une ou plusieurs des mesures suivantes : i) Blâme écrit ; ii) Perte d'un ou plusieurs échelons de classe ; [...] vi) Suspension, pendant une période déterminée, de la faculté de prétendre à une promotion ».

21. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la sanction disciplinaire, le Tribunal d'appel a toujours posé qu'il incombait au Tribunal du contentieux administratif d'examiner les éléments de preuve recueillis et les procédures appliquées par l'Administration au cours de l'enquête. Ainsi, celui-ci devait examiner si les faits à l'origine de la sanction étaient démontrés, si les faits avérés constituaient une faute au sens du Statut et du Règlement du personnel et si la sanction était à la mesure de la faute. Il appartenait à l'Administration de démontrer que la faute ayant donné lieu à sanction disciplinaire avait effectivement été commise, toute faute passible de licenciement devant être démontrée par des éléments de preuve clairs et convaincants, c'est-à-dire propres à démontrer que la véracité des faits était hautement probable [voir l'arrêt *Turkey* (2019-UNAT-955), par. 32].

22. Le Tribunal d'appel a généralement estimé que l'Administration jouissait d'un large pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire, pouvoir qu'il n'entendait pas remettre en cause à la légère [voir l'arrêt *Ladu* (2019-UNAT-956), par. 40]. Pour autant, ce pouvoir n'est pas illimité. Comme l'a posé le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084, par. 40), pour apprécier si l'Administration avait fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation, le Tribunal du contentieux administratif devait rechercher si la décision était régulière, rationnelle, conforme à la procédure et

proportionnée. À cet égard, il pouvait examiner si des éléments utiles avaient été écartés et si des éléments inutiles avaient été pris en considération et si la décision était absurde ou inique.

23. En revanche, le Tribunal d'appel a souligné qu'il n'appartenait au Tribunal du contentieux administratif ni 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 (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 40). En outre, le Tribunal d'appel a rappelé que le Tribunal du contentieux administratif ne procédait pas à un examen au fond mais à un contrôle juridictionnel, procédure qui consistait à examiner la manière dont le décideur était arrivé à la décision attaquée et non le bien-fondé de la décision (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 42).

24. Parmi les éléments à prendre en considération lorsqu'on examinait la façon dont l'Administration exerçait son pouvoir discrétionnaire, le Tribunal d'appel a indiqué que la liste des principes juridiques applicables en droit administratif ne saurait être épuisée, mais que, entre autres motifs, une décision inique, déraisonnable, irrégulière, irrationnelle, viciée sur le plan procédural, partielle, gratuite, arbitraire ou disproportionnée autorisait les tribunaux à contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'Administration (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 38).

Les faits à l'origine de la sanction ont-ils été dûment établis ?

25. Tout d'abord, en ce qui concerne les preuves produites devant lui, le Tribunal déclare a) qu'il a admis en preuve tous les documents déposés par l'une et l'autre parties avant l'audience, ainsi que les éléments de preuve résultant de l'interrogatoire et du contre-interrogatoire des témoins, et b) qu'il a apprécié chacun desdits éléments de preuve dont il a évalué le cas échéant la force probante.

26. Le Tribunal observe en outre que le seul élément de fait contesté par le requérant est le caractère confidentiel que la Secrétaire générale adjointe à la gestion attribue aux informations contenues dans les copies imprimées des courriels. Le

défendeur soutient en substance que tous les arguments du requérant sont sans fondement.

27. Le requérant fait d'abord valoir qu'il a admis publiquement avoir imprimé les courriels en question et les avoir égarés par inadvertance et qu'il n'est ni prouvé ni allégué qu'il ait divulgué des informations intentionnellement. Il a imprimé les courriels dans le cadre d'une activité syndicale protégée, en sa qualité de Vice-Président du Syndicat du personnel, ce qui n'avait rien d'illégitime.

28. Le Tribunal constate que la Secrétaire générale adjointe à la gestion n'a jamais affirmé que le requérant avait intentionnellement divulgué des informations, se bornant à déclarer qu'il avait fait preuve d'une lourde négligence lorsque, après avoir imprimé les courriels supposés confidentiels, il avait égaré les documents et omis de signaler l'incident. Tout en contestant la qualification de lourde négligence à laquelle aboutit la Secrétaire générale adjointe à la gestion – ce qui relève de la caractérisation juridique des faits et non de leur détermination (voir plus loin) –, le requérant a expressément admis tous les faits de l'espèce, sauf ceux portant sur la confidentialité. Enfin, comme il n'est pas fait grief au requérant d'avoir imprimé les courriels, l'instance disciplinaire porte uniquement sur la perte des documents imprimés et l'omission de signalement de l'incident.

29. Sur la question de la confidentialité des informations contenues dans les courriels, le requérant fait valoir que rien ne permet d'établir que l'article publié sur le blog soit venu compromettre la sûreté et la sécurité de l'Organisation ou de son personnel. Le seul point d'importance dans les informations divulguées sur le blog était le fait que le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité avait peut-être commis des fautes et que ni lui ni le Bureau des services de contrôle interne n'avaient pris de mesures à la suite de ses erreurs de jugement, lesquelles étaient beaucoup plus graves que la perte des copies des courriels. Les questions de sécurité et de sûreté soulevées dans les courriels avaient déjà été publiquement évoquées lors de plusieurs réunions du Syndicat du personnel, les représentants du personnel en avaient fait état officiellement,

et on les trouvait traitées dans les rapports des fédérations du personnel et dans la presse avant le 17 mai 2017.

30. Le requérant fait valoir en outre que le terme « confidentiel » figurant dans certains courriels ou tiré des questions abordées n'apparaissait pas dans les courriels qu'il avait adressés au Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité ni dans la réponse de celui-ci, sauf là où il s'agissait d'une reprise de l'objet du courriel antérieur du témoin. Dans sa déposition, le témoin avait indiqué avoir utilisé ce terme et inséré la mention « Strictement confidentiel ONU » dans son courriel non pas parce qu'y figuraient des informations sensibles en matière de sécurité, mais parce qu'il y était fait état d'une éventuelle faute du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité. Rien ne permettait d'établir que le contenu de la chaîne de courriels avait fait peser une grave menace sur les travaux de l'Organisation.

31. Le requérant fait également observer que le rapport d'évaluation sur les vulnérabilités de la sécurité du haut fonctionnaire des Nations Unies n'avait été ni divulgué ni publié. L'incident de sécurité en question s'était produit deux mois auparavant et les courriels des deux représentants du personnel ne portaient pas sur les mesures que l'Organisation pourraient prendre à l'avenir mais sur celles que ses dirigeants n'avaient pas prises dans le passé – un sujet qui était loin d'être nouveau. Comme indiqué dans les échanges, les fédérations du personnel s'inquiétaient depuis plusieurs années de la sécurité du personnel dans certains pays alors que le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité était en poste, et les informations contenues dans les courriels étaient déjà publiques. C'est ce qui ressortait d'ailleurs de l'article du blog, l'information présentée en exclusivité étant que le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité avait ordonné l'année précédente qu'un rapport portant sur la sécurité d'un haut fonctionnaire des Nations Unies soit « enterré ».

32. Le requérant fait valoir en outre que le courriel du témoin comprenait une chaîne de courriels dont étaient en copie plusieurs personnes, qui portaient sur un incident de sécurité particulier et reproduisaient des informations émanant de l'ONU

ou d'États Membres, lesquelles informations, la plupart « non classifiées », résumaient des informations publiques sur l'incident. Le témoin avait expliqué dans sa déposition la nature de ces informations, les classifications utilisées, comme « SBU » et « responsables de la sécurité n'appartenant pas à l'Organisation », n'étaient pas des désignations utilisées par l'ONU, et tous les échanges portaient sur des événements qui s'étaient produits au plus tôt deux mois auparavant. Rien ne permettait d'établir que la divulgation de ces informations avait eu une quelconque conséquence négative, si ce n'est celle de montrer l'embarras évident du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité quant à la façon dont l'affaire avait été traitée.

33. Le requérant fait enfin observer qu'aucune des informations n'avait été classée privilégiée, restreinte ou confidentielle par l'Organisation, qu'aucune ne comprenait des informations opérationnelles, qu'aucune ne provenait de l'évaluation des risques de sécurité et qu'aucune n'avait mis en danger la sécurité de telle ou telle personne. En outre, aucun gouvernement national n'avait fait part de ses préoccupations et, alors même que la seule information sensible concernait le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité, cette même information avait déjà été publiquement discutée lors de consultations entre le personnel et l'Administration et avait déjà été rapportée sur le blog. Le témoin avait précisé que l'invocation de la confidentialité se rapportait à la mention des éventuelles fautes commises par les fonctionnaires visés dans le courriel et non à la divulgation d'informations liées à la sécurité et que les informations générales jointes à la suite du courriel provenaient de sources publiques et n'étaient pas qualifiées selon les catégories de l'ONU. Alors même qu'il n'y avait jamais eu d'intention de publier ces informations, rien ne permettait d'en imputer la publication malheureuse au requérant – c'était d'ailleurs un fait qui ne lui était pas reproché –, et ni le Bureau des services de contrôle interne ni le Bureau de la gestion des ressources humaines n'avait jamais enquêté sur les autres destinataires des courriels ou sur les informations y figurant et n'avait jamais établi précisément les faits.

34. En premier lieu, le Tribunal fait observer qu'on ne saurait nier que le témoin a indiqué « *Confidentiel » dans l'objet de chaque courriel et inséré en haut du texte la

mention « Strictement confidentiel ONU » – fait qui ressort indubitablement des courriels n° 1 et 2 à l'origine des deux échanges de courriels examinés ici. Par conséquent, le requérant soutient en substance que les informations contenues dans ces deux chaînes de courriels n'étaient pas confidentielles au moment où il a égaré les copies imprimées le 17 mai 2017, soit quelque deux mois plus tard.

35. Le Tribunal constate en outre que, pour établir la faute du requérant, la Secrétaire générale adjointe à la gestion invoque uniquement la perte des copies imprimées des courriels et le fait qu'il n'ait pas signalé l'incident. Il ne lui est pas reproché l'impression des courriels ni leur publication sur le blog. Le moment à retenir pour déterminer si les informations contenues dans les courriels étaient confidentielles est donc le moment où le requérant a perdu les copies imprimées, à savoir le 17 mai 2017, et non avant ou après.

36. Le Tribunal constate par ailleurs que le témoin n'a pas rédigé et envoyé les courriels n°1 et 2 à titre personnel, mais dans l'exercice des différentes fonctions qu'il occupait dans l'Organisation. En invoquant la confidentialité, il rendait par là même un avis professionnel, en sa qualité d'analyste de sécurité de l'ONU et de représentant du personnel, et ne formulait pas une quelconque opinion personnelle ou privée. La signature du courriel n°1 vient conforter cette analyse : le témoin s'y présente comme « analyste de sécurité pour les hauts fonctionnaires des Nations Unies » au Service de l'analyse des menaces et des risques au siège de l'ONU. Dans la signature du courriel n°2, le requérant indique qu'il est « représentant du personnel » au DSS et « conseiller pour la sécurité » au Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies. Dans le courriel n°2, il précise en outre explicitement qu'il s'adresse au Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité en sa double qualité de fonctionnaire du DSS et de représentant du personnel.

37. Considérant l'expérience professionnelle du témoin et son expertise dans la classification des informations, dont il a fait preuve de manière convaincante lors de

l'audience, le Tribunal estime que les diverses mentions de confidentialité que l'on trouve dans les courriels n°1 et 2 reflètent l'opinion professionnelle du témoin, à savoir que les informations y figurant étaient sensibles et parfois confidentielles et ne devaient donc pas être rendues publiques. En outre, au regard des sujets traités dans les courriels – l'incident de sécurité très grave qui venait de se produire dans une entité des Nations Unies et les autres incidents semblables survenus auparavant, l'analyse des vulnérabilités concernant un haut fonctionnaire des Nations Unies, les mesures de sûreté et de sécurité et la coopération, les problèmes intérieurs de certains pays –, le Tribunal estime que le témoin avait eu raison d'insérer de telles mentions au vu des circonstances.

38. Le Tribunal n'est donc pas convaincu par l'argumentation développée par le requérant dans ses conclusions et par le témoin dans sa déposition à l'audience, à savoir qu'à l'exception de tout ce qui touchait le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité, aucune information figurant dans les courriels n°1 et 2 n'était confidentielle. Il relève à cet égard que, dans sa déposition lors de l'enquête disciplinaire – déposition que le défendeur a produite lors du contre-interrogatoire mené à l'audience du 20 novembre 2020 –, le témoin avait déclaré que la fuite d'informations concernait un sujet très sensible et les mettait tous deux en péril, lui (le témoin) et le haut fonctionnaire des Nations Unies en poste dans le lieu où les incidents de sécurité s'étaient produits.

39. Quand bien même l'on accepterait l'argument du requérant, à savoir que les éléments d'information sensibles figurant dans les courriels ne concernaient que le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité, le sujet en question – en substance, dans le courriel n°2, le témoin accusait de faute le Secrétaire général adjoint – n'était porté à la connaissance que d'un très petit nombre de fonctionnaires des Nations Unies et, de ce fait, revêtait également un caractère confidentiel. Outre les informations confidentielles contenues dans les courriels n°1 et 2, le Tribunal constate par ailleurs que dans les courriels échangés entre le requérant et le Secrétaire général adjoint à la

sûreté et à la sécurité à la suite du courriel n°2, figuraient d'autres informations sensibles concernant la sécurité et la sûreté de l'Organisation et ses activités internes.

40. S'agissant des sources d'information, même si le témoin a déclaré à l'audience que les informations contenues dans les courriels provenaient toutes de sources publiques, cela ne ressort pas clairement du courriel n°1, dans lequel d'autres sources sont citées (des responsables n'appartenant pas à l'Organisation). En outre, le témoin, un spécialiste de la sécurité chargé de la protection des hauts fonctionnaires de l'Organisation, analysait certaines informations présentes dans les courriels n°1 et 2 et ses évaluations professionnelles n'étaient certainement pas destinées à d'autres personnes que le cercle restreint des destinataires travaillant au sein de l'Organisation, comme le montre l'insertion des mentions de confidentialité.

41. Quant au poids à accorder à l'argument selon lequel certaines des questions auraient déjà été abordées sur le blog ou dans d'autres lieux, le Tribunal estime que cette circonstance n'enlève rien au caractère confidentiel des informations contenues dans les courriels. Quand bien même certaines informations étaient déjà publiques, la situation d'ensemble et les analyses présentées dans les courriels n'avaient pas été divulguées en tant que telles et l'Organisation aurait eu grand intérêt à ce qu'elles ne le soient pas. À cet égard, le Tribunal fait observer que, si l'on en croit le requérant, seules certaines des questions traitées dans les courriels avaient été rendues publiques auparavant – et non pas toutes – et qu'il est difficile d'établir quelles étaient ces informations et comment on pouvait y avoir accès au moment où le requérant avait égaré les copies imprimées des courriels. Enfin, le Tribunal estime que le requérant ne dit pas pourquoi ou comment les informations auraient perdu au moment il avait égaré les copies imprimées des courriels le caractère confidentiel que leur avait attribué le témoin seulement deux mois plus tôt.

42. En conclusion, le Tribunal est d'avis qu'en jugeant confidentielles les informations contenues dans les copies imprimées des courriels, la Secrétaire générale adjointe à la gestion a fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire, comme l'entendent

les arrêts *Ladu* et *Sanwidi*. Les faits à l'origine de la sanction ont donc été établis en toute régularité, comme l'entend l'arrêt *Turkey*.

Les faits établis sont-ils constitutifs de faute ?

43. Le requérant fait valoir qu'il n'est cité aucun texte permettant de sanctionner le fait qu'il ait imprimé des courriels dont il était soit l'auteur soit le destinataire ou le fait qu'il ait omis de signaler la perte de l'enveloppe renfermant les documents et adressée au Syndicat du personnel. Aucun précédent ou affaire semblable n'a été invoqué pour établir que la perte d'une copie imprimée de pièces de correspondance constituait une faute ou justifiait l'application de trois mesures disciplinaires.

44. Le requérant ajoute qu'il ressort des termes utilisés négligemment par le défendeur que l'on a voulu avant tout exagérer la gravité de la faute alléguée par des hyperboles. Dans la lettre portant la décision, on justifie cette sévérité en invoquant « des actes délibérément imprudents » et « une lourde négligence », termes qui ont un sens précis en droit et ne se justifient pas en l'espèce puisque les éléments constitutifs de tels manquements font défaut. L'« imprudence délibérée » (*willful recklessness*), expression quelque peu contradictoire, est plus grave que la négligence lourde ; le dictionnaire juridique *Black* la définit comme le fait de ne tenir aucun compte des risques dans une situation donnée, risques que l'auteur connaît mais dont il fait fi délibérément. On considère de même la « lourde négligence » (*gross negligence*) comme le fait de ne tenir aucun compte d'autrui ou d'exercer ses fonctions sans la prudence due. Le défendeur ne s'est pas acquitté de la charge qui lui incombait de prouver l'existence de ces éléments ou de montrer que telle ou telle conséquence justifiait une telle caractérisation. La distinction a été établie dans l'arrêt *Kanganathan* (UNDT/2016/017), au paragraphe 51. Le requérant donne son explication des faits, indiquant notamment qu'il connaissait à l'époque des problèmes familiaux, qu'il ne sait pas très bien ce qui s'est réellement passé et qu'il n'a été informé de la publication de l'article, difficilement prévisible, qu'à son retour de congé.

45. Enfin, le requérant fait valoir qu'aucun risque prévisible n'a été délibérément ignoré et que le défendeur n'a pas établi que le signalement de la perte de l'enveloppe, quand bien même eût-il eu lieu immédiatement, aurait pu empêcher la publication de l'article le lendemain. En revanche, la protection dont bénéficiaient les activités menées par le requérant en sa qualité de représentant du personnel, protection qui n'a pas cessé à la fin de son mandat, n'a pas été retenue, et le défendeur, en ne tenant aucun compte de ce facteur, qui permettait d'établir les intentions du requérant, a commis une grave erreur.

46. Le Tribunal note que le régime de la faute est fixé par la disposition 10.1 (Faute) du Règlement du personnel, qui prévoit que « [p]eut constituer une faute [...] le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international ».

47. Si aucune disposition statutaire ne vient régir les circonstances particulières de la présente espèce, à savoir la perte d'informations confidentielles par un membre du personnel et le défaut de signalement de l'incident, le défendeur en revanche invoque les textes suivants :

a) L'article 1.2 du Statut du personnel, dont les alinéas b), i) et q) disposent ce qui suit :

i) « 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.

ii) « 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.

iii) « q) Le fonctionnaire ne peut utiliser les biens et avoirs de l'Organisation qu'à des fins officielles et doit faire preuve de discernement dans l'usage qu'il en fait. »

b) La circulaire ST/SGB/2004/15 (Utilisation des moyens et des données informatiques et télématiques), dont la section 5.1 et ses alinéas b) et c) sont libellés comme suit : « Sont interdits à tout utilisateur autorisé de moyens ou données informatiques ou télématiques : [...] b) Le fait, sciemment ou par suite de faute lourde, de permettre à des personnes non autorisées de se servir de moyens ou données informatiques ou télématiques ; c) Le fait, sciemment ou par suite de faute lourde, d'utiliser des moyens ou données informatiques ou télématiques d'une manière contraire aux droits et obligations attachés à sa qualité de fonctionnaire ».

48. Le Tribunal fait observer qu'en sa qualité de Vice-Président du Syndicat du personnel – un poste de direction dont le titulaire doit s'attendre à se voir confier et à connaître un grand nombre d'informations privilégiées et confidentielles –, le requérant aurait dû comprendre l'importance et le caractère particulièrement sensible des informations figurant dans les courriels, ne serait-ce qu'en raison des mentions de confidentialité insérées par le témoin (un analyste de sécurité de l'Organisation). Il aurait dû également savoir qu'égarer des copies imprimées de courriels et les informations confidentielles y figurant pourrait avoir de graves conséquences, y compris pour sa propre carrière. Pourtant, au lieu de signaler immédiatement la perte

des documents aux autorités compétentes de l'Organisation, il avait préféré ne rien faire. Bien que le Tribunal ne puisse spéculer sur ce qui se serait produit s'il avait rapporté l'incident, un signalement aurait, en tout état de cause, permis à l'Administration de prendre ses dispositions et de se préparer à d'éventuelles conséquences néfastes.

49. Dans les circonstances très particulières de l'espèce, le Tribunal considère par conséquent que la Secrétaire générale adjointe à la gestion n'a pas outrepassé ses pouvoirs, au sens des arrêts *Ladu* et *Sanwidi*, en déterminant que le requérant avait fait preuve d'une lourde négligence, entendue selon les définitions qu'en donne le requérant dans ses conclusions et dont un résumé est présenté ci-dessus, certains des actes du requérant pouvant même caractériser une imprudence délibérée.

50. Toutefois, le Tribunal estime que la Secrétaire générale adjointe à la gestion a jugé à tort que les « actions » du requérant constituaient une lourde négligence, dans la mesure notamment où, à l'époque des faits, le requérant travaillait comme agent de sécurité au sein de l'Organisation depuis près de vingt-quatre ans. Rien ne vient étayer l'idée selon laquelle un agent de sécurité qui manipule des informations confidentielles aurait davantage d'obligations que tout autre fonctionnaire des Nations Unies.

51. Par conséquent, le Tribunal estime que la Secrétaire générale adjointe à la gestion a fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a déterminé que les faits établis étaient constitutifs de faute.

La sanction est-elle proportionnelle à la faute ?

52. Citant l'arrêt rendu par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Samandarov* (2018-UNAT-859), le requérant fait valoir que, tout en faisant fi de sa qualité d'élu du personnel et de ses états de service irréprochables, le défendeur avait jugé, sans fournir d'explication, que sa fonction d'agent de sécurité constituait une circonstance aggravante. L'incident n'avait pourtant rien à voir avec ses fonctions d'agent de

sécurité ; formateur de la classe S-3 pour le corps K-9, il n'occupait pas de poste important où il aurait eu à traiter des informations sensibles ou privilégiées.

53. Le requérant soutient en outre qu'aucune attention n'est accordée au fait que l'incident a pris place à l'occasion d'une activité syndicale protégée en rapport avec ses fonctions de représentant du personnel et qu'au contraire ses fonctions syndicales semblent constituer une circonstance aggravante. Loin de retenir sa fonction de Vice-Président du Syndicat du personnel comme une circonstance atténuante, la décision semble surtout viser à le punir d'avoir critiqué le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité, dont la négligence sur des questions de sécurité sensibles est pourtant bien plus grave que celle qui lui est reprochée. Bien que son mandat fût arrivé à son terme au moment où il entendait remettre les documents à la nouvelle direction, il n'en conservait pas moins le droit d'être protégé contre les représailles s'il se livrait à cet acte et, en faisant complétement abstraction de cet élément, le défendeur a voulu signifier que les représentants du personnel s'exposaient à des risques du fait de leurs actions. La décision indique que le requérant a divulgué des pièces de correspondance du Syndicat du personnel obtenues dans l'exercice de ses fonctions légitimes de Vice-Président élu et que cela témoignerait d'une méconnaissance délibérée des règles de bonne diligence – opinion hors de propos que rien ne vient étayer. La décision porte atteinte à toutes les activités des représentants du personnel, raison pour laquelle le Syndicat du personnel est vigoureusement intervenu dans l'affaire, et influe également sur la protection des lanceurs d'alerte, qui sont autorisés à dénoncer tout manquement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU tout en étant protégés des représailles selon le règlement même de l'Organisation (ST/SGB/2017/2). Les éléments constitutifs de la faute ne sont pas donc réunis et les sanctions disciplinaires contestées qui lui ont été infligées ne sont rien moins qu'une mesure sévère et disproportionnée.

54. Enfin, le requérant fait valoir que le défendeur n'a pas cité une seule affaire dans laquelle la perte d'un document ou le défaut de signalement d'une perte d'une pièce de correspondance, même revêtue de la mention « confidentiel », avait été sanctionné aussi sévèrement que dans son cas et que rien ne permettait d'établir que

les affaires et les circulaires du Secrétaire général invoquées par le défendeur (mauvaise exécution des fonctions, défaut de signalement d'une faute) s'appliquaient à son cas ou justifiaient la sanction. Le défendeur n'a pas non plus démontré en quoi le fait d'être un agent de sécurité dont les fonctions ne concernaient en rien la gestion d'informations confidentielles justifiait qu'on lui inflige une sanction plus sévère. En outre, une procédure régulière suppose que les enquêteurs vérifient la véracité et l'exactitude de la plainte et présentent des preuves aussi bien à charge qu'à décharge, ce qui n'avait pas été le cas. Le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité n'avait jamais été interrogé, avait fait en toute impunité des déclarations extrêmement préjudiciables et fausses et n'avait jamais diligenté d'enquête préliminaire de sa propre initiative avant d'attribuer au requérant la responsabilité de la fuite – un point que, lors de son enquête et de ses examens ultérieurs de l'affaire, le Bureau de la gestion des ressources humaines n'avait jamais exploré, ce qui, s'il l'avait fait, n'aurait jamais pu justifier la sanction sévère prise à son encontre.

55. Le Tribunal constate que le défendeur, dans ses conclusions finales, invoque quelques affaires disciplinaires à des fins de comparaison avec la décision disciplinaire prise en l'espèce. Le défendeur indique que, dans ces affaires, le mauvais exercice de fonctions incombant spécialement à certains fonctionnaires avait conduit au licenciement ou à la cessation de service et que le défaut de signalement d'une faute avait été sanctionné par un blâme écrit, assorti de la suspension de la faculté de prétendre à une promotion pendant deux ans et de la perte d'échelons de classe, ainsi que par des amendes.

56. Le Tribunal constate que les faits très particuliers de la présente espèce en font une affaire à part. Au vu des fautes commises par le requérant – à savoir la perte, par lourde négligence, de la copie imprimée de deux séries de courriels confidentiels contenant des informations hautement sensibles et, par la suite, l'omission de signaler l'incident –, il estime que les sanctions disciplinaires prises à son égard, à savoir un blâme écrit, la suspension de la faculté de prétendre à une promotion pendant deux ans

et la perte de quatre échelons de classe, relevaient du pouvoir discrétionnaire confié à la Secrétaire générale adjointe à la gestion.

57. À cet égard, le Tribunal constate en outre que la carrière du requérant comme agent de sécurité ne paraît pas avoir beaucoup pâti des sanctions prises à son encontre, car, comme il l'indique lui-même dans cette déposition écrite datée du 26 octobre 2020 qui lui a été communiquée :

[Le requérant] a été réaffecté depuis avril de cette année au domicile du Secrétaire général (appelé « poste 1 »). Le poste 1 est très sensible. Il s'agit d'un poste spécialisé. Les agents qui y sont affectés doivent faire preuve d'un grand professionnalisme, être fiables, dignes de confiance et discrets et protéger en toute vigilance (*via* protection rapprochée, sécurité physique, communications et vidéosurveillance) le Secrétaire général et les membres de sa famille immédiate, ainsi que toutes les autres personnes amenées à se rendre à son domicile. Les agents affectés au domicile du Secrétaire général sont sélectionnés et certifiés par le responsable de l'équipe concernée.

58. Parallèlement, compte tenu des observations qu'il a faites ci-dessus, le Tribunal considère que la fonction d'agent de sécurité exercée par le requérant aurait dû être sans effet sur la sanction disciplinaire, tandis que sa fonction de Vice-Président du Syndicat du personnel, qui donne accès à des informations privilégiées et confidentielles, aurait pu être prise en compte.

59. S'agissant de l'ancienneté et des états de service irréprochables du requérant, le Tribunal fait observer que ces circonstances ne pouvaient en elles-mêmes le soustraire à une sanction disciplinaire, dès lors que la faute était établie, et qu'il ressort de la décision disciplinaire du 1^{er} octobre 2018 que l'ancienneté du requérant a été retenue comme circonstance atténuante [voir, dans le même ordre d'idées, l'arrêt *Ibrahim* (2017-UNAT-776), par. 21].

60. Le Tribunal considère enfin que le requérant ne s'est pas acquitté de la charge qui lui incombait de prouver que la décision disciplinaire prise par la Secrétaire générale adjointe à la gestion était fondée sur des motifs cachés [sur une telle charge

de preuve, voir, par exemple, l'arrêt rendu par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Ross* (2019-UNAT-944), par. 25] – la personne qui, selon le requérant, aurait dû exercer des représailles à son encontre étant le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité.

61. Par ces motifs, le Tribunal estime que l'application des sanctions disciplinaires tenait de l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire conféré à la Secrétaire générale adjointe à la gestion et qu'elles étaient proportionnelles à la faute.

Dispositif

62. La requête est rejetée.

(Signé)

Alexander W. Hunter, Jr., juge

Ainsi jugé le 15 décembre 2020

Enregistré au Greffe le 15 décembre 2020

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière, New York