



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2019/077

Jugement n° UNDT/2021/066

Date : 8 juin 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffé : New York

Greffier : M^{me} Nerea Suero Fontecha

LA REQUÉRANTE

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Néant

Conseil du défendeur :

Susan Maddox,

Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Miryoungh An,

Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. La requérante, membre du personnel du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, conteste la décision de lui appliquer les sanctions disciplinaires consistant dans la perte de deux échelons et un blâme écrit pour avoir exercé une activité extérieure non autorisée.
2. Le défendeur répond que la requête est dénuée de fondement.
3. Une audience a eu lieu le 16 mars 2021, lors de laquelle la requérante a déposé.
4. Pour les raisons exposées ci-dessous, le Tribunal accueille la requête en partie. Il annule la décision d'appliquer la sanction disciplinaire consistant dans la perte de deux échelons mais maintient le blâme écrit.

Faits

5. Dans le rapport daté du 29 décembre 2017 et établi par le Bureau des services de contrôle interne (le « BSCI »), on lit qu'il ressort de l'enquête que la requérante a eu une série d'activités extérieures et non autorisées, notamment l'altération d'un document de l'ONU (« le document de l'Assemblée générale », dont le numéro de référence du document a été supprimé) au profit de tiers et apporté d'autres formes d'aide potentiellement incompatibles avec ses obligations en tant que fonctionnaire internationale. Le BSCI conclut expressément que la requérante

- i) était membre du personnel de l'Organisation des Nations Unies pendant la période concernée par le rapport ;
- ii) a fourni une aide à des tiers en dehors du cadre de ses fonctions ;
- iii) a altéré abusivement le document de l'Assemblée générale ;
- iv) a fourni, sans autorisation, des références officielles de l'Organisation des Nations Unies à des tiers ;

- v) a participé activement aux activités d'au moins trois organisations non gouvernementales ou fondations ;
- vi) était administratrice d'une fondation sans en avoir demandé l'autorisation ;
- vii) a sollicité un emploi pour sa nièce auprès de tiers qu'elle avait assistés ;
- viii) a obtenu un stage pour sa fille auprès de tiers qu'elle avait assistés ;
- ix) a eu des relations sociales suivies avec des tiers qu'elle avait assistés.

6. Par un mémorandum intérieur daté du 21 novembre 2018, le chef du Service des politiques en matière de ressources humaines du Bureau de la gestion des ressources humaines (« le chef de service ») a présenté les allégations de faute à la requérante (« la lettre d'allégation »). Avant de préciser la teneur de ces allégations, le chef de service indiquait que les conclusions du rapport d'enquête du BSCI qui n'étaient pas traitées en détail et spécifiquement dans la suite du mémorandum (par exemple, le rôle présumé de la requérante dans le nouveau tirage du document de l'Assemblée générale) ne feraient pas partie des allégations de faute retenues contre elle (par. 3).

7. Au chapitre des faits, il était dit dans la lettre d'allégation que la requérante connaissait AA (nom supprimé) depuis 2002 ou 2003, qu'elle avait développé une relation de confiance de longue date avec cette personne, auprès de qui, vers 2005, sa fille avait travaillé comme stagiaire à la mission d'un État Membre des Nations Unies et qui avait fourni des références à cette dernière. Il était également dit que, tout en sachant que AA agissait pour le compte d'une organisation non gouvernementale, la requérante avait apporté son aide aux activités de celui-ci et accompli pour lui, entre 2013 et 2015, les tâches ci-après (les références aux notes de bas de page ne sont pas reproduites) :

- a. Par un courriel du 7 février 2013, AA a dit à la requérante qu'il devait engager un ou une assistant(e). En réponse, et par un courriel du 8 février 2013, la requérante a demandé à BB (nom supprimé), ancienne fonctionnaire de l'Organisation, d'envoyer son curriculum vitae à AA ;
- b. Le 15 février 2013 ou avant cette date, la requérante a rédigé des éléments de langage pour AA en vue d'une réunion de la South-South Corporation. Par un courriel du 15 février 2013, elle lui a envoyé son projet de document. Après que AA a fait ses déclarations, lors d'un déjeuner, le 15 février 2013, par un courriel daté de février 2013, la requérante en a transmis le texte à CC (nom supprimé), du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences. Elle a utilisé son adresse électronique de l'ONU (adresse électronique supprimée) dans sa communication avec AA ;
- c. Le 12 mars 2013 ou avant cette date, la requérante a rédigé une courte note de cadrage pour AA dans la perspective d'un événement (nom supprimé) et, le 12 mars 2013, elle lui a envoyé son projet de note. Elle a utilisé son adresse électronique de l'ONU (adresse électronique supprimée) dans sa communication avec AA ;
- d. Par un courriel du 13 mars 2013, AA a transmis à la requérante, sur son compte de messagerie personnel (adresse électronique supprimée), un courriel libellé comme suit : « Monsieur le [titre supprimé], Comme suite à notre conversation avec DD [nom supprimé], le nom de la société qu'il convient d'indiquer dans la proposition de projet [nom du projet supprimé] adressée à l'ONU sera : [nom de la société supprimé (la « Société »)]. Je vous remercie. Je vous serais reconnaissant de veiller à ce que le nom de la société indiqué ci-dessus figure bien dans la proposition adressée à l'ONU. » Le courriel de AA était intitulé « Nom de la Société » ;

e. Le 14 mars 2013 ou avant cette date, la requérante a rédigé un projet de lettre intitulé « Lettre Global Business Incubator » qu'elle a envoyé le 14 mars 2013 en utilisant son adresse électronique de l'ONU. Il s'agissait d'une lettre, datée du même jour et portant la cote (cote du document de l'Assemblée générale supprimée), adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'un État Membre de l'Organisation, EE (nom supprimé), dans laquelle ce dernier déclarait que la Société avait proposé d'accueillir l'un des premiers centres du réseau de centres du Global Business Incubator dans le cadre d'un partenariat public-privé avec une organisation non gouvernementale (« l'ONG ») ;

f. Par un courriel du 16 mars 2013, AA a communiqué à la requérante une version révisée de la lettre adressée par EE au Secrétaire général. Le même jour ou avant cette date, la requérante a corrigé le projet de lettre et, par un courriel du 16 mars 2013, elle a envoyé ses corrections à AA. Le 17 mars 2013, elle a envoyé une nouvelle fois son projet de lettre révisé à AA.

g. Le 14 mai 2013 ou avant cette date, la requérante a révisé pour AA le document de l'Assemblée générale adressé au Secrétaire général par EE. Par courriel du 14 mai 2013, elle a envoyé sa révision à AA. Dans cette lettre, EE déclarait que la Société avait été désignée comme représentante des pays du Sud auprès des autorités locales pour la mise en place du centre d'exposition permanent, et qu'il s'agissait d'un des premiers centres du réseau de centres de l'incubateur mis en place dans le cadre d'un partenariat public-privé avec le soutien de l'ONG, partenaire principal de l'initiative. En particulier, la requérante a ajouté les paragraphes suivants (en italiques dans l'original) :

À cet égard, j'ai le plaisir de vous informer qu'en réponse à la recommandation qui a été faite, [la Société] a accueilli l'initiative favorablement et a été désignée comme représentante des pays du Sud auprès des autorités locales pour

la mise en place du centre d'exposition permanent. Il s'agit d'un des premiers centres du réseau de centres de l'incubateur mis en place dans le cadre d'un partenariat public-privé avec le soutien de [l'ONG], partenaire principal de l'initiative.

À mon sens, ce centre d'exposition permanent, centre d'innovation et d'excellence, devrait jouer un rôle important non seulement dans l'accélération du développement et du déploiement des technologies, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, mais aussi dans l'exploitation du potentiel des TIC à l'appui d'une croissance économique durable, de l'investissement, du renforcement des capacités et de la création d'emplois, en particulier dans les pays en développement.

h. Le 8 juillet 2013 ou avant cette date, la requérante a révisé le message adressé par AA à la personne travaillant au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences (titre de cette personne supprimé), l'invitant à une réunion de haut niveau à (nom de la ville supprimé). Elle a envoyé sa révision à AA par un courriel du 18 juillet 2013 ;

i. En septembre 2013, AA a demandé à la requérante de travailler sur un document concernant un établissement appelé « Global South-South Development Expo Center ». Par un courriel du 1^{er} octobre 2013, celle-ci lui a répondu qu'elle avait été occupée par l'Assemblée générale et qu'elle aurait besoin de davantage de temps, jusqu'au week-end. Le 6 octobre 2013 ou avant cette date, elle a écrit ce qui suit (en italiques dans l'original) :

Par l'adoption de sa résolution [numéro et date de la résolution supprimés], l'Assemblée générale a fait sien le document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud. Plus précisément, référence est faite ici aux [numéros de paragraphe supprimés].

Elle a envoyé son projet de texte à AA dans un courriel du 6 octobre 2013 ;

j. Dans un courriel du 7 octobre 2013, AA a envoyé à la requérante un document intitulé (titre supprimé) et lui a dit qu'il lui en enverrait une version finale le lendemain pour qu'elle le revoie.

k. Par un courriel du 12 octobre 2013, AA a envoyé à la requérante un projet de lettre au sujet duquel il expliquait qu'il le recevrait du président de la Société. On lit dans ce projet de lettre que le président joindrait un plan directeur et une proposition de mise en œuvre concernant le « Permanent Expo and Meeting Center ». Dans le même courriel, AA demandait à la requérante d'examiner et de réviser le projet de lettre. Le même jour, la requérante a révisé le projet et a envoyé sa révision à AA ;

l. Le 15 octobre 2013 ou avant cette date, la requérante a rédigé une courte biographie dans laquelle elle exposait ses réalisations et son parcours professionnels. Elle l'a envoyée à AA par un courriel du 15 octobre 2013. Elle a déclaré que AA l'avait invitée à prendre la parole lors d'une manifestation et qu'elle lui avait communiqué des informations sur elle.

8. Parmi les faits exposés dans la lettre d'allégation, il était enfin indiqué que, AA le lui ayant demandé, la requérante avait signé une lettre datée du 16 juin 2015 dans laquelle elle recommandait AA et DD aux responsables de la gestion de (un complexe immobilier dont le nom est supprimé) (« la lettre de recommandation »). Il était également indiqué que la requérante avait déclaré dans cette lettre, de façon mensongère, avoir été en contact avec DD par l'intermédiaire de AA, et qu'elle avait utilisé un papier à en-tête comportant son nom et sa fonction officielle de (titre supprimé) au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences.

9. Dans une lettre datée du 14 juin 2019, la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines a transmis la décision de la Secrétaire générale adjointe d'appliquer à la requérante les sanctions disciplinaires en cause (« la lettre de

notification des sanctions »). L'autrice de la lettre déclarait que, au vu du dossier, elle (vraisemblablement la Secrétaire générale adjointe, bien que la signature soit celle de la Sous-Secrétaire générale) avait décidé de ne pas donner suite aux allégations portant sur la participation à une manifestation en tant qu'oratrice pour le compte de AA et que, après examen de l'ensemble des éléments recueillis, y compris les observations faites par la requérante, il avait été conclu que les autres faits allégués étaient établis par des preuves claires et convaincantes.

10. Dans la lettre de notification des sanctions, il était également expliqué que pour parvenir à cette conclusion, on avait considéré que les preuves documentaires figurant dans le dossier et les pièces montrées à la requérante lors de ses entretiens avec le BSCI montraient ce qui suit : i) la requérante savait que AA agissait en tant que président de l'ONG ; ii) AA lui avait demandé dans plusieurs courriels de travailler sur des dossiers concernant ses propres activités, et la requérante s'était acquittée de ces tâches en utilisant souvent son compte de messagerie de l'ONU ; iii) elle était la signataire de la lettre de recommandation du 16 juin 2015 établie pour AA et DD. En outre, l'autrice faisait observer que les preuves documentaires confirmaient les déclarations de la requérante selon lesquelles : i) elle avait bien agi comme il le lui était reproché dans les allégations de faute ; ii) elle n'avait pas été en contact avec DD et, par conséquent, le contenu de la lettre de recommandation du 16 juin 2015 était mensonger. Enfin, il était indiqué que rien, dans le dossier, ne portait à croire que le supérieur hiérarchique de la requérante ou un fonctionnaire autorisé tolérait ou avait autorisé les tâches accomplies pour AA à ces égards.

Examen

Critères de contrôle en matière disciplinaire

11. Le Tribunal d'appel a constamment statué que, dans le cadre du contrôle juridictionnel d'une affaire disciplinaire, 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. Dans ces conditions, le Tribunal du contentieux administratif doit examiner si les faits à l'origine de la sanction ont été démontrés, si les faits avérés constituent une faute au sens du Statut et du Règlement du personnel et si la sanction est proportionnelle à la gravité de la faute. Voir, par exemple, le paragraphe 32 de l'arrêt *Turkey* (2019-UNAT-955), citant le paragraphe 18 de l'arrêt *Miyzed* (2015-UNAT-550), citant le paragraphe 29 de l'arrêt *Requérant* (2013-UNAT-302), citant lui-même l'arrêt *Molari* (2011-UNAT-164), confirmé au paragraphe 15 de l'arrêt *Ladu* (2019-UNAT-956) et à nouveau confirmé dans l'arrêt *Nyawa* (2020-UNAT-1024).

12. Le Tribunal d'appel a toutefois 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* (2010-UNAT-084), par. 40). Il a rappelé à cet égard que le Tribunal du contentieux administratif procédait non 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 arrêt *Sanwidi*, par. 42).

13. Parmi les éléments à prendre en considération lorsqu'on examine la façon dont l'Administration exerce son pouvoir d'appréciation, le Tribunal d'appel a considéré que la liste des principes juridiques applicables en droit administratif était inexhaustible, 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 (voir arrêt *Sanwidi*, par. 38).

14. En ce qui concerne plus particulièrement les questions disciplinaires, le Tribunal d'appel a estimé que l'Administration jouissait d'un large pouvoir à l'égard duquel il n'intervenait pas à la légère (voir arrêt *Ladu* (2019-UNAT-956), par. 40).

Pour autant, ce pouvoir n'est pas illimité. Comme l'a affirmé le Tribunal d'appel dans l'arrêt abondamment cité qu'il a rendu en l'affaire *Sanwidi* (par. 40), pour apprécier la régularité de l'exercice par le Secrétaire général de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit déterminer si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. À cet égard, il peut rechercher si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération, et si la décision est absurde ou inique.

Les faits sur lesquels les sanctions sont fondées sont-ils démontrés et la requérante a-t-elle bénéficié d'une procédure régulière ?

15. La requérante a admis la plupart des faits présentés au Tribunal par l'Administration, notamment à l'audience du 16 mars 2021. Dans la réponse qu'elle a faite le 26 octobre 2020 à l'ordonnance n° 133 (NY/2020) du 3 septembre 2020, elle affirme cependant que son aide à la correction et au contrôle du document de l'Assemblée générale ne devrait pas être prise en considération, avançant qu'un grief que l'Administration abandonne, faute, comme cette dernière l'admet elle-même, de preuves suffisantes, ne peut constituer un motif de sanction. Dans les dernières observations qu'elle a faites en réponse aux conclusions finales du défendeur en date du 22 avril 2021, elle ajoute que si elle avait compris que la correction et le contrôle de documents, dont le document de l'Assemblée générale, seraient retenus contre elle, elle ne se serait pas limitée à répondre à cette allégation en un seul paragraphe.

16. Le défendeur soutient que les faits, y compris la correction et le contrôle de plusieurs documents, dont le document de l'Assemblée générale, ne sont pas contestés. Selon lui, la requérante a été informée des allégations de faute portées contre elle et a eu tout le loisir d'y répondre avant que l'instance disciplinaire ne soit engagée. Il affirme que la correction du document de l'Assemblée générale a été mentionnée parmi les autres faits de la cause dans la lettre d'allégation, dont la requérante est mal fondée à invoquer le paragraphe 3. Cette correction a été « traitée en détail » (voir par. 7

supra). De plus, l'exposé des faits a été structuré de manière à montrer que le document de l'Assemblée générale était considéré non pas isolément mais avec les nombreux autres documents que la requérante avait corrigés et contrôlés pour AA. Enfin, le défendeur fait valoir que la requérante s'est défendue contre les allégations relatives au document de l'Assemblée générale pendant l'instance disciplinaire, ajoutant qu'elle n'a donc subi aucun préjudice à cet égard.

17. Le Tribunal fait observer qu'un des principes fondamentaux du droit à une procédure régulière, en matière disciplinaire, veut que tous les faits pertinents et les allégations de faute avancées soient présentés au mis en cause de telle manière qu'il puisse aisément les comprendre et qu'il ait ainsi une chance juste et équitable de se défendre, à défaut de quoi l'Administration ne peut ensuite le sanctionner à raison de ce fait ou de cette allégation (dans ce sens, voir ST/AI/2017/1 (Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire), en particulier le paragraphe 8.3). En outre, il s'agit d'une question d'accès à la justice, qui concerne non seulement le droit du fonctionnaire de se défendre, mais aussi la faculté des juges de procéder au contrôle juridictionnel prescrit dans l'arrêt *Sanwidi*, en cherchant à déterminer si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération.

18. L'Administration doit donc décrire les faits sur lesquels sont fondées les allégations de faute par écrit et de manière structurée, concise et précise. Normalement, elle devrait, au minimum, mentionner les dates et les faits de manière claire et précise et dans l'ordre qui convient le mieux (ordre chronologique, ordre d'importance ou autre) pour faire apparaître ce qui est utile et, si nécessaire, ce qui ne l'est pas. Dans ce sens, voir l'arrêt *Sanwidi*, cité ci-dessus, et le paragraphe 4 des instructions ST/AI/371 et ST/AI/371/Amend 1 (Mesures et procédures disciplinaires révisées). Les mêmes critères minimums vaudraient pour la décision disciplinaire ultérieure visée au paragraphe 9.3 de l'instruction ST/AI/2017/1. Le Tribunal constate que, selon le paragraphe 13.2 de l'instruction ST/AI/2017/1, cette dernière est l'instruction administrative applicable en l'espèce, contrairement à ce qu'affirme le défendeur.

L'instance disciplinaire a été engagée après l'entrée en vigueur de l'instruction ST/AI/2017/1, et il est seulement dit au paragraphe 13.2 que les « enquêtes *et* instances disciplinaires engagées avant l'entrée en vigueur de la présente instruction demeurent régies par les dispositions des instructions administratives ST/AI/371 et ST/AI/371/Amend.1 » (les italiques sont ajoutés). Les instructions ST/AI/371 et ST/AI/371/Amend.1 ne s'appliquent donc que dans les cas où l'enquête et l'instance disciplinaire ont toutes deux été ouvertes avant l'entrée en vigueur de l'instruction ST/AI/2017/1. Dans le cas contraire, on aurait lu « ou » au lieu de « et » au paragraphe 13.2.

19. Le Tribunal constate qu'il est dit au début de la lettre d'allégation que les conclusions du rapport d'enquête du BSCI qui n'étaient pas traitées en détail et spécifiquement dans la lettre ne faisaient pas partie des allégations de faute retenues, et que le rôle présumé de la requérante dans le nouveau tirage du document de l'Assemblée générale est spécifiquement évoqué, à titre d'exemple. Or, sous la rubrique « Faits », l'Administration fait état de la révision du document de l'Assemblée générale par la requérante pour AA et du fait que celle-ci l'a renvoyée en précisant qu'elle avait, en particulier, ajouté deux paragraphes (voir par. 7 g) *supra*). Sous la rubrique « Allégations de faute », il est également question de déclarations au sujet du document de l'Assemblée générale faites par la requérante pendant l'entretien avec les enquêteurs. L'auteur de la lettre d'allégation, à savoir le chef de service (et non la Sous-Secrétaire Générale d'alors, comme l'exigent par ailleurs les instructions ST/AI/371 et ST/AI/371/Amend.1 et ST/AI/2017/1, celle-ci ayant délégué ce pouvoir par un document non public daté du 10 février 2014 dont il n'est pas question dans la lettre d'allégation) n'en dit toutefois pas davantage sur ces déclarations ni, d'ailleurs, n'en « traite en détail ».

20. Tout lecteur de la lettre d'allégation était donc raisonnablement fondé à conclure que l'aide apportée par la requérante lorsqu'elle avait corrigé et contrôlé le document de l'Assemblée générale faisait partie du « rôle » joué par celle-ci dans le

nouveau tirage, qui avait été exclu des allégations retenues. En outre, les mentions de cette question faites sous les rubriques « Faits » et « Allégations de faute » étaient très claires, et aucune conclusion du BSCI à ce sujet n'étaient « traitée en détail », comme indiqué dans la note sur laquelle s'ouvrait la lettre.

21. La présentation, dans la lettre d'allégation, des allégations retenues est donc pour le moins déconcertante. Le Tribunal voit en quoi les actes constitutifs de la correction et du contrôle du document de l'Assemblée générale pourraient, en principe, être considérés comme distincts du rôle joué dans le nouveau tirage (les premiers se rapportant à l'établissement du contenu du document, tandis que le second pourrait, en théorie, se limiter strictement à la publication), mais cette distinction n'est pas du tout évidente dans la lettre. La tournure vague et le mode négatif employés au début s'agissant des conclusions (qui ne devaient pas être « traitées en détail dans la suite du mémorandum »), suivis de la mention du rôle de la requérante dans le nouveau tirage à titre d'exemple sont tout simplement dépourvus de la clarté et de la précision minimales que l'on attend de la notification à un fonctionnaire de choses aussi importantes que les allégations de faute retenues contre lui. On était donc très raisonnablement fondé à comprendre que l'aide apportée par la requérante lorsqu'elle a corrigé et révisé le document de l'Assemblée générale faisait partie du rôle qu'elle avait joué dans le nouveau tirage.

22. L'ambiguïté et l'imprécision avec lesquelles les allégations retenues sont décrites dans la lettre d'allégation auraient également dû apparaître clairement à l'Administration lorsqu'elle a reçu la réponse très complète de la requérante en date du 8 janvier 2019. Dans cette réponse, la requérante s'explique avec force détails et très clairement sur chacune des allégations retenues contre elle, sur 22 pages. En revanche, elle ne donne qu'une brève explication, longue d'un paragraphe, quant à son rôle dans la correction et le contrôle du document de l'Assemblée générale. Elle se contente d'expliquer qu'elle s'est acquittée de cette tâche à la demande que lui faisait AA en tant que représentant d'un État Membre et non en qualité de partie externe, et ce,

d'autant plus que l'ONG avait un statut officiel auprès de l'Organisation des Nations Unies. Elle reste muette sur le contenu exact de sa contribution.

23. Plutôt que demander à la requérante d'approfondir sa réponse à l'allégation concernant le document de l'Assemblée générale et aux faits sur lesquels cette allégation était fondée, l'Administration a poursuivi l'instance disciplinaire et envoyé la lettre de notification des sanctions. Dans cette lettre, l'aide se rapportant au document de l'Assemblée générale semble être le motif principal, ou du moins l'un des motifs, des sanctions disciplinaires appliquées à la requérante. Cette aide est le seul exemple d'activités de correction et de révision effectués pour le compte de AA qui soit donné dans le premier paragraphe de la lettre, alors qu'il est question d'un certain nombre d'autres cas dans la lettre d'allégation. Le Tribunal emploie à dessein le verbe « semble » parce que le texte de la lettre de notification des sanctions est si alambiqué et comprend tant de références à la lettre d'allégation qu'il n'a aucun sens en l'état et ne permet pas de comprendre sur quels faits et quelles allégations, exactement, les sanctions disciplinaires sont fondées.

24. Par conséquent, d'après ce qu'il a pu comprendre en lisant la lettre d'allégation et la lettre de notification des sanctions à la lumière du rapport d'enquête du BSCI, le Tribunal conclut que les actes qui étaient reprochés à la requérante, et qu'elle a admis, étaient les suivants :

- a. L'aide qu'elle apportée à l'ONG, et donc également à AA, en utilisant occasionnellement son adresse électronique de l'ONU :
 - i. Le fait de recommander une ancienne fonctionnaire pour un poste d'assistante ;
 - ii. La rédaction d'une courte note de cadrage dans la perspective d'un événement ;

- iii. La rédaction et la révision de la lettre intitulée « Lettre Global Business Incubator », datée du 14 mars 2013 et adressée au Secrétaire général par EE ;
 - iv. La révision de la lettre par laquelle AA invitait une personne travaillant au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences à participer à une réunion de haut niveau ;
 - v. La rédaction d'un paragraphe pour le document concernant l'établissement appelé « Global South-South Development Expo Center » ;
 - vi. L'ajout d'un paragraphe à un document concernant l'établissement appelé « Global South-South Development Expo Center ».
- b. La réception à son adresse électronique de l'ONU de plusieurs demandes d'aide émanant de AA ;
- c. La fourniture de la lettre du 16 juin 2015 par laquelle elle recommande AA et DD aux gestionnaires d'un complexe immobilier, dans laquelle elle indique son titre officiel et sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et déclare qu'elle a rencontré DD dans le cadre de son travail.

Le comportement de la requérante est-il constitutif de faute ?

Les dispositions invoquées dans la décision attaquée

25. Dans la lettre de notification des sanctions, la Secrétaire générale adjointe indique que le comportement de la requérante était contraire aux alinéas b), e), f), g), o) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel, ainsi qu'à la disposition 1.2 s) du

Règlement du personnel. Lues ensemble en ce qu'elles sont pertinentes pour la présente espèce, ces dispositions imposent essentiellement au fonctionnaire qui souhaite avoir certaines activités ne relevant pas de ses tâches et fonctions régulières de solliciter préalablement l'assentiment du Secrétaire général. En outre, la Secrétaire générale adjointe affirme que la requérante a enfreint la circulaire ST/SGB/2004/15, relative à l'utilisation des moyens et des données en matière d'informatique et de communications, mais elle ne renvoie précisément à aucune des dispositions de ce texte.

Les différentes allégations de faute

26. La requérante affirme que ses activités ne constituaient pas des activités extérieures illégales nécessitant l'assentiment préalable du Secrétaire général. D'autres fonctionnaires de l'Organisation avaient déjà travaillé pour des organisations non gouvernementales, parfois même été rémunérés pour cela, sans qu'ils en subissent aucune répercussion. Elle n'avait pas, quant à elle, été rémunérée pour ses activités. Par ailleurs, elle avance que le défendeur ne donne pas d'exemple de cas où, par le passé, un fonctionnaire se soit vu appliquer une sanction disciplinaire pour avoir fourni des références pour un emploi, faisant observer que, même à l'ONU, des références doivent être fournies dans le cadre de la procédure de recrutement. En ce qui concerne la lettre de recommandation adressée au complexe immobilier, elle la qualifie d'erreur de jugement commise de bonne foi sous l'influence de la bonne presse générale dont AA jouissait aux échelons les plus élevés.

27. La requérante fait valoir que, comme le montre le commentaire de la disposition 101.2 p) du Règlement du personnel et des alinéas o) et p) de l'article 1.2 du Statut du personnel, les activités extérieures qu'elle menait étaient non seulement autorisées mais aussi encouragées par l'Organisation, surtout si l'on considère qu'elle n'était pas employée par l'ONG ni rémunérée d'une autre manière. Elle ajoute que le défendeur n'a pas donné d'exemples de cas où, par le passé, un fonctionnaire se soit

vu appliquer une sanction disciplinaire pour avoir eu de telles activités, soulignant qu'elle a apporté son aide à une ONG, pas à un cabinet de conseil privé. Elle explique en outre que les échanges prolongés qu'elle a eus dans le cadre de processus intergouvernementaux devaient avoir lieu avec des représentants des États Membres, et que AA était précisément un ancien diplomate d'un État Membre. Elle estime avoir été victime des circonstances et d'une application arbitraire des règles par une administration qui s'est servie d'elle comme d'un bouc émissaire pour une autre affaire.

28. Le défendeur avance que les activités en question n'entraient pas dans les attributions officielles de la requérante telles que définies dans ses plans de travail, ce que l'intéressée a également admis lors de l'enquête et de l'instance disciplinaire. Il considère qu'elle ne pouvait pas s'engager dans ces activités à son gré, sans en avoir obtenu l'autorisation préalable du Secrétaire général. Les activités personnelles non rémunérées d'un fonctionnaire sans lien avec ses fonctions officielles (par exemple, le secrétariat d'un club de philatélie) seraient laissées à sa discrétion, mais, en l'occurrence, la requérante avait aidé AA dans ses affaires, notamment dans ses relations avec l'ONU, ce qui ne peut être assimilé aux fonctions de secrétaire d'un club de philatélie. En ce qui concerne la lettre de recommandation, le défendeur retient que, tout en sachant qu'elle n'avait pas eu de contacts avec DD, la requérante a tout de même déclaré de façon mensongère en avoir eus et signé cette déclaration en indiquant ses fonctions et titre à l'ONU, ce qui ne peut être qualifié d'erreur. Au contraire, il s'agit pour lui d'un acte de malhonnêteté qui témoigne du manque d'intégrité de l'intéressée, et le fait qu'elle ait mis en avant ses fonctions à l'ONU dans une lettre adressée à un tiers constitue un risque pour la réputation de l'Organisation. À cette époque, la requérante occupait un poste de chef (P-5) au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et savait que l'article 1.2 b) du Statut du personnel lui imposait de respecter les normes d'intégrité les plus élevées.

29. Le Tribunal fait observer que si un fonctionnaire de l'ONU aide une entité n'appartenant pas à l'Organisation, telle qu'une organisation non gouvernementale, à

rédiger une contribution à un document de communication destiné à l'ONU ou la concernant, alors cette activité, même si elle n'est pas rémunérée, possède les caractéristiques d'une activité extérieure nécessitant l'assentiment préalable du Secrétaire général telle que visée aux alinéas b), e), f), g), o) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel et à la disposition 1.2 s) du Règlement du personnel. La raison en est essentiellement que l'Organisation aurait un intérêt direct, ou du moins semblerait avoir un intérêt, dans le document de communication en question. Même si, en soi, ce document n'a pas d'importance pour l'Organisation, l'observateur extérieur pourrait être porté à croire que la personne ou entité n'appartenant pas à l'ONU a été indûment favorisée, ou, compte tenu du précédent ainsi créé, qu'il est désormais possible pour une entité n'appartenant pas à l'ONU d'obtenir son aide.

30. Si l'aide fournie par un fonctionnaire à une entité n'appartenant pas à l'ONU (comme c'est le cas de l'ONG) n'est pas liée à l'Organisation ou ne la concerne pas, la question de savoir s'il s'agit d'une activité extérieure nécessitant l'assentiment préalable du Secrétaire général dépend alors des circonstances. Il faut alors essentiellement déterminer si l'Organisation pouvait avoir, ou même sembler avoir, un intérêt dans cette affaire au regard des alinéas b), e), f), g), o) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel et de la disposition 1.2 s) du Règlement du personnel.

31. Au vu des faits avérés et étant donné, également, que la Secrétaire générale adjointe déclare dans la lettre de notification des sanctions retirer les allégations portant sur la participation à une manifestation en tant qu'oratrice pour le compte de AA, les conclusions du Tribunal concernant les différentes allégations de faute, à la lecture de la lettre de notification des sanctions et de la lettre d'allégation, sont les suivantes :

- a. La courte note de cadrage. La requérante l'a envoyée à AA au moyen de son adresse électronique de l'ONU, par le courriel du 12 mars 2013 dans lequel on lit ce qui suit :

Music for Peace and Development est un réseau de représentants des États du Sud Membres de l'Organisation des Nations Unies, des organisations du système des Nations Unies, de la société civile et du monde universitaire qui croient au pouvoir de la musique dans la consolidation de la paix et à l'importance de la solidarité entre les [artistes] des régions en proie à des conflits et ceux des pays en développement. Ce partenariat public-privé comprend des musiciens, des écrivains, des philanthropes, des établissements d'enseignement et l'Organisation des Nations Unies. La musique y est utilisée pour susciter le dialogue et appeler l'attention sur les problèmes que partagent les sociétés touchées par la guerre, en particulier en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Le réseau devrait atteindre son objectif par des spectacles musicaux, des programmes de parrainage scolaire en faveur d'enfants et de jeunes vulnérables, des programmes de formation professionnelle pour les femmes, des campagnes de sensibilisation au VIH/SIDA et des actions d'autonomisation des populations locales et de défense des droits des enfants, en particulier des filles.

Music for Peace and Development est un réseau de représentants des États du Sud Membres de l'Organisation des Nations Unies, des organisations du système des Nations Unies, de la société civile et du monde universitaire qui croient au pouvoir de la musique dans la consolidation de la paix et à l'importance du renforcement de la solidarité entre les artistes des régions en proie à des conflits et ceux des pays en développement. Ce partenariat public-privé comprend des musiciens, des écrivains, des philanthropes, des établissements d'enseignement et l'Organisation des Nations Unies. La musique y est utilisée pour susciter le dialogue et appeler l'attention sur les problèmes que partagent les sociétés touchées par la guerre, en particulier en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Le réseau devrait atteindre son objectif par des spectacles musicaux, des programmes de parrainage scolaire en faveur d'enfants et de jeunes vulnérables, des programmes de formation professionnelle pour les femmes, des campagnes de sensibilisation au VIH/SIDA et des actions d'autonomisation des populations locales et de défense des droits des enfants, en particulier des filles.

Cette note porte donc bien sur une question intéressant l'Organisation des Nations Unies, à savoir le réseau Music for Peace and Development. La requérante l'a envoyée à AA au moyen de son adresse électronique officielle de l'ONU en s'adressant à lui par le titre qu'il portait lorsqu'il était diplomate. À la lecture du courriel, on pouvait donc comprendre que la requérante avait agi en sa qualité officielle de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et non à titre privé. Bien que la description en soi semble ne pas pouvoir être contestée, puisque l'aide apportée à AA ne faisait pas partie des fonctions de la requérante, cette dernière aurait dû obtenir l'assentiment préalable du Secrétaire général et, en ne le faisant pas, elle est sortie du cadre fixé par les alinéas b), e), f), g), o) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel, la disposition 1.2 s) du Règlement du personnel et la circulaire ST/SGB/2004/15. Par conséquent, la Secrétaire générale adjointe n'a pas outrepassé ses pouvoirs en concluant qu'il s'agissait d'une faute.

b. Le projet de lettre sur le « Global Business Incubator ». Dans ce projet de lettre que la requérante a envoyé à AA, on peut voir que le texte est adressé au Secrétaire général par EE et qu'il est établi à partir du modèle de lettre officiel de l'Assemblée générale. La requérante a utilisé son adresse officielle de l'ONU pour l'envoyer. Dans cette lettre, il est question du lancement du « Global Business Incubator », dont les fonctions sont expliquées, de même que le rôle que la Société doit avoir dans le projet, et quelques observations sont faites quant au rôle important que l'opération jouerait dans le développement et le déploiement des technologies. La comparaison des différentes versions que AA et la requérante s'en sont envoyées ne permet toutefois pas au Tribunal de déterminer précisément la contribution réelle de cette dernière à cette lettre.

Le Tribunal retient néanmoins que le projet de texte a été établi en tant que communication officielle d'un État Membre adressée au Secrétaire général par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, et que l'aide apportée à son

établissement n'entraîne pas dans les attributions de la requérante en sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. De plus, la requérante a utilisé son adresse électronique officielle de l'ONU pour l'envoyer à AA. L'aide apportée peut être considérée comme une activité extérieure qui nécessitait l'assentiment préalable du Secrétaire général et, en ne sollicitant pas cet assentiment, la requérante a manifestement violé les obligations que lui font les alinéas o) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel, la disposition 1.2 s) du Règlement du personnel et la circulaire ST/SGB/2004/15. Par conséquent, la Secrétaire générale adjointe était fondée à conclure que ce comportement constituait une faute, bien que l'Administration n'ait pas formellement démontré en quoi, concrètement, la contribution de la requérante avait consisté.

c. La recommandation par la requérante d'une ancienne fonctionnaire de l'Organisation pour un emploi auprès de AA. La requérante a recommandé la personne en question après que AA lui a demandé son aide à ce sujet dans un courriel du 7 février 2013 qu'il lui a envoyé à son adresse électronique de l'ONU et à son adresse électronique privée : « Chère [prénom de la requérante], Comment allez-vous ? J'espère que vous vous portez bien. Je suis à la recherche d'un(e) bon(ne) assistant(e). En connaissiez-vous un(e) ? ». Utilisant son adresse électronique de l'ONU, la requérante a alors contacté la personne concernée, qui, d'après les courriels qui ont suivi, a envoyé son curriculum vitae à AA et essayé de le joindre par téléphone après que la requérante lui a donné ses coordonnées. La requérante n'a été mise en copie d'aucun courriel et n'a participé à aucune conversation entre AA, ses collaborateurs et la personne concernée.

Le Tribunal estime que le fait de contacter la personne concernée dans le cadre de la recherche par AA d'un(e) assistant(e) n'est pas, en soi, répréhensible au regard du Statut et du Règlement du personnel ou de la circulaire ST/SGB/2004/15. L'utilisation par la requérante de son adresse

électronique de l'ONU pour communiquer les coordonnées de AA n'était pas totalement conforme à la circulaire ST/SGB/2004/15, mais la traiter comme une faute, compte tenu du caractère inoffensif de la teneur de cette correspondance, aurait un résultat absurde ou inique (*cf.* l'arrêt *Sanwidi*). Par conséquent, le Tribunal estime que l'Administration a outrepassé son pouvoir d'appréciation en retenant cet élément comme une faute en soi dans la lettre d'allégation et en le mentionnant ensuite dans la lettre de notification des sanctions.

d. La lettre par laquelle AA invitait une personne travaillant au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences à participer à une réunion de haut niveau. Le 8 juillet 2013, la requérante a envoyé au moyen de son adresse électronique de l'ONU sa révision de l'invitation en question, dans laquelle il était indiqué ce qui suit :

J'ai le grand plaisir de vous inviter à participer à cette réunion de haut niveau en votre qualité de [titre supprimé, poste au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences], en particulier en ce qui concerne les mesures prises dans les domaines de la durabilité et de l'inclusion numérique. Votre billet d'avion aller-retour pour Hong Kong en classe affaires et votre hébergement seront pris en charge.

Dans ce courriel, il était clairement question d'une activité intéressant l'Organisation des Nations Unies, l'invitation étant même adressée à un fonctionnaire du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, où la requérante travaillait. Il est difficile de déterminer, d'après le courriel, quelles modifications ont été apportées au texte pour le compte de AA, mais en aidant à la révision de ce texte sans l'assentiment préalable du Secrétaire général, la requérante est, là aussi, sorti du cadre fixé par les alinéas b), e), f), g), o) et q) de l'article 1.2 du Statut du personnel, la disposition 1.2 s) du Règlement du personnel et la circulaire ST/SGB/2004/15. La

Secrétaire générale adjointe était donc fondée à conclure qu'il s'agissait d'une faute.

e. Le texte concernant le « Global South-South Development Expo Center ». Il ressort manifestement de l'exposé des faits présenté plus haut que l'Organisation des Nations Unies était concernée et que la requérante n'a pas agi à titre professionnel. Bien que celle-ci semble avoir eu, dans cette affaire, une contribution relativement inoffensive et qu'elle ait utilisé son adresse électronique privée pour envoyer ses observations, en ne sollicitant pas l'assentiment préalable du Secrétaire général, elle a méconnu les devoirs attachés à ses fonctions et énoncés aux alinéas b), e), f), g) et o) de l'article 1.2 du Statut du personnel et à l'alinéa s) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel. L'alinéa q) de l'article 1.2 du Statut du personnel n'est pas pertinent puisque la requérante a utilisé son adresse électronique privée. La Secrétaire générale adjointe était donc fondée à conclure qu'il s'agissait d'une faute.

f. La lettre de recommandation. Dans le coin supérieur droit de cette lettre, la requérante a indiqué son nom, son titre complet, le nom du département et de la division où elle travaillait, ainsi que l'adresse et le code postal du Siège des Nations Unies, à New York. Au-dessus de sa signature, elle a indiqué ce qui suit :

À l'intention des responsables de la gestion de [nom du complexe immobilier]

C'est avec grand plaisir que je vous présente et vous recommande Monsieur le [titre que AA portait lorsqu'il était diplomate], avec qui je collabore à titre professionnel depuis 10 ans. Il a apporté une aide considérable à la communauté des Nations Unies dans son ensemble, et plus particulièrement en facilitant [texte supprimé].

Ses qualités non seulement professionnelles mais aussi personnelles sont bien connues de la communauté des Nations Unies, qui apprécie sa bonté, sa générosité et son authenticité.

Par son intermédiaire, j'ai également eu l'occasion d'être en contact avec [DD].

Je suis certaine qu'ils constitueront un atout pour [nom du complexe immobilier].

Le Tribunal estime que, par les différentes mentions de l'Organisation des Nations Unies faites dans le coin supérieur droit de la lettre, la requérante a donné l'impression générale qu'elle fournissait cette recommandation au nom de l'Organisation, en sa qualité de fonctionnaire de celle-ci. Cette impression est encore accentuée par la mention de la relation professionnelle avec AA et des réalisations de ce dernier auprès de l'Organisation en tant que diplomate. Compte tenu de l'objectif visé, il est évident que la requérante aurait dû solliciter l'assentiment du Secrétaire général avant de fournir la lettre de recommandation, ou, mieux, fournir cette lettre à titre personnel et privé. Étant donné son niveau de responsabilité et son ancienneté au sein de l'Organisation, cette obligation aurait dû lui apparaître clairement ; non seulement les circonstances ne sauraient justifier ou excuser son erreur de jugement, mais le fait qu'elle ait menti sur sa relation avec DD est un facteur aggravant. Par conséquent, l'Administration était fondée à conclure qu'en fournissant la lettre de recommandation, la requérante a commis une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel.

g. La réception par la requérante de demandes d'aide émanant de AA. Le seul fait que la requérante ait reçu plusieurs demandes d'aide sur son compte de messagerie de l'ONU ne peut, en soi, constituer une faute, à moins qu'il ne soit démontré qu'elle les avait sollicitées, directement ou implicitement. Bien que la requérante et AA aient manifestement eu une relation de travail étroite, le défendeur n'a pas démontré que la première ait sollicité les demandes faites par le second. En conséquence, le Tribunal estime que la réception de ces demandes ne peut reprochée à la requérante comme une faute.

Le mode de comportement de la requérante

32. Selon le défendeur, le dossier fait apparaître un mode de comportement chez la requérante consistant à mener des activités qui servaient les intérêts de AA, y compris dans le cadre des relations de celui-ci avec l'Organisation des Nations Unies. Le Tribunal constate qu'il n'est dit nulle part dans la lettre de notification des sanctions que les activités de la requérante procédaient d'un mode de comportement constitutif de faute. Ce moyen du défendeur est donc rejeté.

Les sanctions étaient-elles proportionnelles à la gravité des fautes commises ?

33. La requérante affirme que, même sur la base des exemples donnés par l'Administration, les sanctions appliquées étaient excessives et arbitraires. Elle ajoute que l'on n'a pas tenu compte de son comportement professionnel ni de ses états de service exemplaires, lui refusant ainsi la possibilité qui avait été accordée à d'autres fonctionnaires, dont l'ancienneté et le fait qu'ils reconnaissaient avoir commis une erreur de bonne foi avaient été retenus comme circonstances atténuantes, notamment une personne qui avait également contribué au nouveau tirage du document de l'Assemblée générale.

34. Le défendeur soutient que la sanction appliquée à la requérante, outre qu'elle n'était ni manifestement irrégulière, arbitraire ou discriminatoire, ni abusive ou excessive à d'autres titres, était conforme à la pratique établie dans des instances disciplinaires comparables s'agissant des activités extérieures non autorisées. Le but était non pas de montrer la requérante du doigt, mais de faire en sorte qu'elle réponde sa propre conduite, et rien dans le dossier ne montrait que d'autres membres du personnel aient, comme elle, corrigé et contrôlé des documents pour AA, aidé ce dernier à trouver des employés et signé une fausse déclaration pour lui et son partenaire. Le défendeur estime qu'il n'est pas pertinent de savoir si un fonctionnaire a déjà été sanctionné pour avoir eu des activités auprès d'une organisation non gouvernementale.

Il explique que, pour déterminer la sanction à prendre, l'Administration a tenu compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes, et que la requérante a été informée, dans la lettre de notification, de la décision prise quant aux circonstances atténuantes qu'elle avait invoquées. Il avance que, contrairement à ce qui est affirmé, aucune circonstance exceptionnelle, en l'espèce, ne justifiait l'annulation de la sanction. En réalité, il ressort du dossier que, dans ses relations avec la requérante, AA agissait non pas pour le compte d'un État Membre mais en tant que président de l'ONG, et la requérante ne pouvait croire, sur la seule base d'un titre qu'il est d'usage de continuer à employer lorsque l'on s'adresse à d'anciens diplomates tels que AA, que les demandes émanaient des États Membres ou étaient faites pour eux.

35. Le défendeur fait valoir que les états de service mis en avant par la requérante n'ont pas été retenus comme circonstance atténuante parce que la faute commise procédait de la malhonnêteté et d'un manque d'intégrité, et qu'il n'y avait pas eu, en l'espèce, d'aveu de culpabilité qui puisse être considéré comme une circonstance atténuante, la requérante n'ayant pas assumé la responsabilité de ses actes lors de l'enquête et de l'instance disciplinaire. Même face à des preuves scientifiques et techniques incontestables, la requérante avait continué de nier tout acte répréhensible, minimisant sa faute en la qualifiant d'erreur qui, selon elle, aurait dû être pardonnée.

36. Le Tribunal fait observer que le Tribunal d'appel a statué dans l'arrêt *Samandarov* (2018-UNAT-859, par. 23) que le principe de proportionnalité limitait le pouvoir d'appréciation en ceci qu'une mesure administrative ne devait pas être plus lourde que nécessaire pour obtenir le résultat visé, que l'objectif était d'éviter un déséquilibre entre les effets néfastes et les effets bénéfiques d'une décision administrative et d'inciter l'administration à examiner tant la nécessité de la mesure que le recours possible à des moyens moins radicaux ou oppressifs d'atteindre le but recherché, et enfin que les éléments essentiels de la proportionnalité étaient l'équilibre, la nécessité et l'adéquation.

37. Le Tribunal prend note de l'exemple d'une affaire disciplinaire tiré du répertoire des mesures disciplinaires prises du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2017 établi par le Bureau des ressources humaines, auquel le défendeur se rapporte en particulier dans ses conclusions finales. Dans cette affaire, sans l'assentiment du Secrétaire général, un fonctionnaire avait eu des activités extérieures consistant dans la correction et le contrôle de documents pour une société de conseil privée administrée par un autre fonctionnaire et n'avait pas signalé des actes commis par ce dernier qui étaient susceptibles de constituer des fautes. Bien que des circonstances atténuantes aient été retenues, le fonctionnaire en cause s'était vu appliquer la même sanction disciplinaire, à savoir la perte de deux échelons assortie d'un blâme écrit. Il n'est pas dit dans le résumé de l'affaire si le fonctionnaire en question était rémunéré pour ses services ou quelles étaient les circonstances atténuantes.

38. La présente espèce se distingue de cette autre affaire à plusieurs égards :

a. La requérante n'a pas manqué à son devoir de signaler le comportement potentiellement fautif d'un autre fonctionnaire ;

b. L'autre fonctionnaire travaillait pour une société de conseil privée, alors que la requérante a aidé une organisation non gouvernementale. Bien qu'aucune de ces entités ne soit liée à l'Organisation des Nations Unies, l'une avait un but lucratif, l'autre un but altruiste — altruisme dont, en principe (abstraction faite de toutes poursuites pénales), était également animée l'ONG en l'espèce ;

c. La requérante n'a pas été rémunérée pour l'aide qu'elle a apportée. On ignore si l'autre fonctionnaire l'a été. Cependant, même si le défendeur ne l'a pas dit, on peut raisonnablement le supposer puisque cette personne travaillait pour une société de conseil privée.

39. En l'espèce, la Secrétaire générale adjointe déclare dans la lettre de notification des sanctions avoir retenu deux circonstances atténuantes : a) le laps de temps relativement long qu'il avait fallu pour régler la question ; b) le fait que rien dans le dossier ne prouvait que la requérante ait perçu une rémunération. Toutes les autres circonstances atténuantes invoquées ont été rejetées, à savoir les arguments selon lesquels : a) l'erreur avait été commise de bonne foi ; b) les relations que la requérante entretenait avec AA étaient liées à des interactions avec les États Membres ; c) la requérante avait eu de bons états de service les années précédentes.

40. Pour en venir aux constatations du Tribunal quant à ce qui précède, seules 5 des 12 activités mentionnées dans la lettre d'allégation sous la rubrique « Faits » et dans le cadre desquelles la requérante aurait « travaillé » pour AA ont été considérées comme un manquement, de la part de celle-ci, à ses devoirs en tant que fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies : les activités relatives à la courte note de cadrage, le projet de lettre sur le « Global Business Incubator », l'invitation adressée par courriel à un fonctionnaire du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, le paragraphe pour le document concernant le « Global South-South Development Expo Center » et la lettre de recommandation. La lecture de la lettre de notification des sanctions ne permet pas de déterminer comment la requérante a contribué aux différents documents ou communications ni en quoi cette contribution a consisté, et certains des éléments rapportés sont plutôt futiles. En outre, comme il a été constaté plus haut, la seule activité concernant la correction et le contrôle de documents pour le compte de AA qui soit explicitement mentionnée dans la lettre de notification des sanctions est l'intervention de la requérante sur le document de l'Assemblée générale. Or, il est dit dans la lettre d'allégation que cette allégation en particulier a été retirée.

41. Compte tenu de la pratique antérieure de l'Administration, et étant donné qu'il a rejeté la plupart des allégations de faute sur lesquelles les sanctions disciplinaires étaient fondées, y compris celle qui semble être la plus grave, le Tribunal estime que

les sanctions n'étaient pas proportionnelles à la gravité des fautes avérées, au sens de l'arrêt *Samandarov*.

42. Le Tribunal constate par ailleurs qu'en dehors d'une condamnation générale du comportement de la requérante sur la base du Statut et du Règlement du personnel, l'Administration ne propose pas d'explications convaincantes quant à savoir en quoi, concrètement, les intérêts de l'Organisation (ou de quiconque) auraient été lésés ou autrement affectés par les fautes avérées. Certains des faits allégués pourraient certes, en principe, être considérés comme graves, mais l'insuffisance de leur description et le fait que la requérante n'en a pas été informée comme il convenait dans les lettres d'allégation et de notification des sanctions ne laissent d'autre choix au Tribunal que de conclure que les actes reprochés à l'intéressée relèvent des fautes les plus légères que l'on puisse sanctionner à titre disciplinaire.

Mesures demandées

Annulation de la décision contestée

43. La requérante demande l'annulation de la décision contestée en vertu de l'article 10.5 a) du Statut du Tribunal, affirmant que les circonstances étaient exceptionnelles, qu'elle a été victime des circonstances et d'une application arbitraire des règles par une administration qui s'est servie d'elle comme d'un bouc émissaire et a agi de manière disproportionnée et partielle ainsi que de mauvaise foi, en dissimulant et en dénaturant des faits. Elle renvoie également à l'arrêt *Samandarov* (citant l'arrêt *Sanwidi* [2010-UNAT-084]).

44. Le défendeur soutient que, pour déterminer la sanction à prendre, l'Administration a tenu compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris les circonstances aggravantes et les circonstances atténuantes. La requérante a été informée, par la lettre de notification des sanctions, de la décision prise quant aux circonstances atténuantes qu'elle avait invoquées et, contrairement à ce qu'elle affirme,

aucune circonstance exceptionnelle, en l'espèce, ne justifiait l'annulation de la sanction. Il ressort du dossier que, dans ses relations avec la requérante, AA agissait non pas pour le compte d'un État Membre mais en tant que président de l'ONG, et la requérante ne pouvait croire que les demandes émanaient des États Membres ou étaient faites pour eux sur la seule base d'un titre qu'il est d'usage de continuer à employer lorsque l'on s'adresse à d'anciens diplomates tels que AA. Les états de service mis en avant par la requérante n'ont pas été retenus comme circonstance atténuante parce que la faute commise procédait de la malhonnêteté et d'un manque d'intégrité. En outre, il n'y avait pas eu, en l'espèce, d'aveu de culpabilité qui puisse être considéré comme une circonstance atténuante, la requérante n'ayant pas assumé la responsabilité de ses actes lors de l'enquête et de l'instance disciplinaire. Même face à des preuves scientifiques et techniques incontestables, la requérante avait continué de nier tout acte répréhensible, minimisant sa faute en la qualifiant d'erreur qui, selon elle, aurait dû être pardonnée.

45. Le Tribunal rappelle que, dans l'arrêt *Samandarov* (par. 25), le Tribunal d'appel énonce comme suit le critère de détermination du caractère excessif d'une sanction disciplinaire [traduction non officielle] :

... Le principe d'intervention des juges énoncé à diverses reprises dans notre jurisprudence veut que la sanction soit manifestement irrégulière, arbitraire, excessive, abusive, discriminatoire, d'une sévérité absurde ou qu'elle dépasse les limites prévues par la réglementation applicable, ou encore qu'elle soit visiblement absurde ou incontestablement arbitraire [arrêt *Sanwidi*, par. 39 et 40]. Le principal critère, ou la question essentielle, est de savoir si la sanction est excessive par rapport à l'objectif de discipline. Comme il a déjà été dit, la sanction excessive est arbitraire et irrationnelle, et donc disproportionnée et irrégulière, si elle ne présente pas de lien rationnel ou de relation acceptable avec la preuve de la faute et l'objectif d'une discipline progressive ou correctrice. Le principe de déférence privilégié par le Secrétaire général, si l'on devait y souscrire, risquerait d'amoinrir indûment le contrôle juridictionnel et de priver le Tribunal du contentieux administratif de son crédit en tant que voie de recours effective.

46. Le Tribunal retient qu'il a été démontré que la Secrétaire générale adjointe était fondée à conclure que quatre des activités de la requérante étaient constitutives de faute, mais constate que les sanctions appliquées n'étaient pas proportionnelles à la gravité de ces fautes en ce que le fondement sur lequel ces dernières avaient été démontrées était beaucoup plus limité que ce qui était avancé dans la lettre de sanction. La question est donc de savoir quelle(s) sanction(s) la Secrétaire générale adjointe avait le pouvoir d'appliquer.

47. Dans la hiérarchie des neuf mesures disciplinaires énoncées dans la disposition 10.2 du Règlement du personnel, le blâme écrit est la sanction la plus légère et la perte d'un ou plusieurs échelons de classe est celle qui la précède immédiatement. La perte de deux échelons peut néanmoins avoir des conséquences financières très lourdes pour le fonctionnaire qui se trouve aux premiers échelons d'une classe, car de nombreuses années peuvent s'écouler avant qu'il n'atteigne les échelons supérieurs. En l'espèce, par exemple, la requérante indique dans sa requête qu'elle se trouvait à l'échelon 4 de la classe P-5. Le Tribunal en déduit qu'il lui faudra des années pour récupérer les échelons perdus et constate dans le barème actuel des traitements, en ce qui concerne la rémunération considérée aux fins de la pension, que la différence entre l'échelon 4 et l'échelon 6 de la classe P-5, par exemple, est de 7 473 USD par an.

48. Par conséquent, compte tenu des erreurs commises par l'Administration dans les lettres d'allégation et de notification des sanctions, des pratiques de celle-ci en matière de mesures disciplinaires telles qu'elles ressortent des différents répertoires qu'elle en a établi, et de la gravité relativement mineure des fautes reprochées à la requérante, le Tribunal estime que la décision d'appliquer la sanction disciplinaire consistant dans la perte de deux échelons est disproportionnée et doit donc être annulée. Compte tenu, cependant, des fautes qui ont été démontrées, il décide également que la sanction disciplinaire consistant dans un blâme écrit doit être maintenue (*cf.* arrêt *Samandarov*, par. 27).

Indemnisation du préjudice

49. La requérante demande l'indemnisation du préjudice subi qui est prévue à l'article 10.5 b) du Statut, faisant valoir la durée de cette affaire (1863 jours) et le préjudice moral que celle-ci a causé en affectant sa santé et son bien-être général, ainsi que le dommage moral, la stigmatisation, l'atteinte à sa réputation, le stress, l'anxiété et l'effet préjudiciable sur sa santé et son bien-être général, ce dont témoignent le dossier médical complet dont elle a accompagné sa requête, les annexes à cette dernière et sa demande de confidentialité. De plus, elle déclare se sentir honteuse de faire part de la présente situation dans sa demande d'avancement, malgré ses excellents états de service et son engagement envers l'Organisation. Elle demande 679 jours de plein traitement, compte tenu des preuves suffisantes du calvaire qu'elle a vécu et de l'injustice dont elle a été victime pendant 1885 jours, jusqu'à ce jour.

50. Le défendeur soutient essentiellement qu'il n'y a pas eu de retard dans le règlement de l'affaire et que la requérante n'a pas prouvé que le préjudice qu'elle aurait subi justifie l'indemnisation demandée.

51. Le Tribunal fait observer que, selon l'article 10.5 b) de son statut, le préjudice pouvant donner lieu à indemnisation doit être « avéré ». Par ailleurs, le Tribunal d'appel a statué dans l'arrêt *Kebede* (2018-UNAT-874, par. 20) que l'indemnisation d'un préjudice était subordonnée à la réunion de trois conditions, à savoir l'existence d'un préjudice, celle d'une irrégularité et celle d'un lien de causalité entre ce préjudice et cette irrégularité. Il ne suffit donc pas de démontrer l'existence d'une irrégularité pour obtenir une indemnisation. Il faut encore rapporter la preuve que l'irrégularité a eu des conséquences négatives pouvant être qualifiées de préjudice. Si l'un de ces trois éléments n'est pas établi, l'indemnisation ne peut être accordée et il faut démontrer que le préjudice a été causé directement par la décision administrative en question.

52. Ayant examiné les preuves présentées par la requérante, le Tribunal estime qu'elles ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité direct entre la sanction disciplinaire excessive et les problèmes médicaux qu'elle connaît. Le rapport médical en date du 15 novembre 2018 fait état d'un événement survenu sur le lieu de travail le 2 novembre, mais les lettres d'allégation et de notification des sanctions (datées du 21 novembre 2018 et du 14 juin 2019, respectivement) sont toutes deux postérieures.

53. La demande d'indemnisation est donc rejetée.

Dispositif

54. Le Tribunal DÉCIDE que la requête est accueillie en partie :

- a. La décision d'appliquer à la requérante la mesure disciplinaire consistant dans la perte de deux échelons est annulée ;
- b. La décision d'appliquer à la requérante la sanction disciplinaire consistant dans un blâme écrit est maintenue ;
- c. La demande d'indemnisation est rejetée.

55. Par suite de l'annulation de la décision d'appliquer à la requérante la mesure disciplinaire consistant dans la perte de deux échelons, l'Organisation doit :

- a. Accorder à titre rétroactif la requérante l'échelon qui aurait dû être le sien avant l'application de la mesure disciplinaire annulée ;
- b. Recalculer en conséquence l'augmentation périodique de traitement ;
- c. Verser à la requérante l'équivalent de la perte de salaire qu'elle a subie en raison de la perte d'échelons, majoré des intérêts sur ce montant au taux préférentiel des États-Unis en vigueur.

56. Si le montant ci-dessus (celui de la perte de salaire majoré d'intérêts) n'est pas versé dans les 60 jours suivant la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire, il produira intérêt au taux préférentiel des États-Unis majoré de 5 % de la date d'expiration de la période de 60 jours jusqu'à la date du versement.

(Signé)

Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 8 juin 2021

Enregistré au Greffe le 8 juin 2021

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière, New York