

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

S.
c.
OIAC

131^e session

Jugement n° 4373

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M. J. M. N. S. le 7 septembre 2018, la réponse de l'OIAC du 28 décembre 2018, la réplique du requérant du 11 février 2019 et la duplique de l'OIAC du 17 mai 2019;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

Le requérant conteste la décision de le sanctionner d'un blâme écrit pour manquements à son obligation de préserver la confidentialité des informations de l'OIAC.

Le requérant a travaillé une première fois pour l'OIAC en qualité d'inspecteur entre janvier 2006 et août 2009. Il a été réengagé à son ancien poste en janvier 2011. Du 15 décembre 2013 au 28 janvier 2014, il a occupé les fonctions de chef de la mission de l'OIAC en République arabe syrienne. Il a quitté l'Organisation pour des raisons personnelles en octobre 2014.

En octobre 2014, le chef du Service des relations de l'OIAC avec les médias et le public mit le requérant en contact avec un journaliste du *Wall Street Journal* qui préparait un article sur les opérations de l'OIAC en République arabe syrienne. Le 23 juillet 2015, le *Wall Street*

Journal publia un article intitulé «La mission visant à débarrasser la Syrie de ses armes chimiques n'aboutit pas»* (*Mission to Purge Syria of Chemical Weapons Comes Up Short*). Deux anciens fonctionnaires de l'OIAC, dont le requérant, étaient cités dans cet article.

Par lettre du 6 août 2015, le Directeur général informa le requérant qu'un État partie avait demandé qu'une enquête soit ouverte sur d'éventuels manquements du requérant à ses obligations de confidentialité en relation avec l'article du *Wall Street Journal*. Il était indiqué dans la lettre qu'en vertu des termes de l'accord de confidentialité que le requérant avait signé avec l'OIAC il s'était engagé, à tout moment après sa cessation de service, à ne jamais utiliser, divulguer ou diffuser d'informations confidentielles auxquelles il avait eu accès dans le cadre de son emploi, sauf sur autorisation expresse du Directeur général.

Le 8 octobre 2015, le chef du Bureau de la confidentialité et de la sûreté (OCS selon son sigle anglais) informa le requérant qu'un examen de l'article du *Wall Street Journal* avait révélé que, dans plusieurs passages, des informations confidentielles et sensibles concernant des opérations avaient été divulguées, y compris des informations classées «OIAC hautement protégé», au titre de la Politique de l'OIAC en matière de confidentialité, adoptée le 2 février 2006. Comme le requérant était cité à plusieurs reprises dans l'article, il y avait des raisons de penser qu'il avait pu communiquer certaines de ces informations. Il lui fut demandé de fournir des informations factuelles en réponse à une liste de questions, ce qu'il fit le 21 octobre 2015.

Le 25 février 2016, le requérant se vit remettre un projet de rapport d'enquête préparé par l'OCS et il fut invité à présenter ses observations, ce qu'il fit le 10 mars, réfutant que les informations qu'il avait prétendument révélées au *Wall Street Journal* aient un caractère confidentiel.

Dans son rapport d'enquête final en date du 10 mai 2016, l'OCS conclut, au vu des réponses du requérant à la liste de questions, qu'il était prouvé au-delà de tout doute raisonnable, en ce qui concerne trois passages de l'article, qu'en révélant des informations confidentielles il avait manqué aux obligations résultant de l'accord de confidentialité

* Traduction du greffe.

qu'il avait signé avec l'OIAC. Conformément au paragraphe 6 du chapitre IX.1 de la Politique de l'OIAC en matière de confidentialité, une conclusion de ce type pouvait déboucher sur plusieurs mesures, y compris des sanctions disciplinaires contre d'anciens fonctionnaires. L'OCS releva que la seule circonstance atténuante était le fait que le requérant avait été mis en contact avec le *Wall Street Journal* par l'ancien chef du Service des relations de l'OIAC avec les médias et le public, et qu'il ne pensait pas avoir divulgué des informations confidentielles. Toutefois, en sa qualité d'inspecteur expérimenté de l'OIAC, le requérant connaissait parfaitement le régime de confidentialité de l'OIAC, et l'ancien chef du Service des relations de l'OIAC avec les médias et le public lui avait rappelé la nécessité de respecter les dispositions de l'annexe sur la confidentialité.

Le 10 mai, le Directeur général envoya le rapport d'enquête final au requérant.

Par lettre du 29 septembre 2016, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de le sanctionner d'un blâme écrit sur la base de la conclusion selon laquelle il avait, à trois reprises, manqué à son obligation de préserver la confidentialité des informations de l'OIAC, en violation du paragraphe 4 de l'accord de confidentialité qu'il avait signé. Le Directeur général avait pris en considération la circonstance atténuante liée au fait que le requérant avait été mis en contact avec le *Wall Street Journal* par l'ancien chef du Service des relations de l'OIAC avec les médias et le public.

Le 21 décembre 2016, le requérant introduisit un recours contre cette décision devant la Commission de recours, qui recommanda à l'unanimité, dans son rapport du 25 mai 2018, le rejet du recours comme étant dénué de fondement.

Par lettre du 12 juin 2018, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de suivre cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner au Directeur général de lui adresser une lettre formelle d'excuses et de le disculper de toute accusation. Il réclame 300 000 euros de dommages-intérêts pour tort matériel, y compris pour la perte de

revenu subie par le fait que l'OIAC et d'autres employeurs ont refusé de l'engager en tant que contractant à son compte, une indemnité de 150 000 euros pour tort moral, ainsi que les dépens engagés tant dans la procédure de recours interne que dans la procédure devant le Tribunal, toutes les sommes octroyées devant être assorties d'intérêts.

L'OIAC soutient que la requête est totalement dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant a travaillé pour l'OIAC à deux reprises: une première fois entre le 8 janvier 2006 et le 10 août 2009, et une seconde fois du 16 janvier 2011 au 17 octobre 2014. En octobre 2014, le chef du Service des relations de l'OIAC avec les médias et le public de l'époque a mis le requérant en contact avec un journaliste du *Wall Street Journal*, qui l'a par la suite interrogé. Le 23 juillet 2015, le *Wall Street Journal* a publié un article consacré aux opérations de l'OIAC en République arabe syrienne. Le requérant était cité dans cet article. L'administration de l'OIAC a pensé qu'en contribuant à cet article le requérant pouvait avoir manqué à ses obligations de confidentialité envers l'Organisation. En outre, le 3 août 2015, l'OIAC a reçu une plainte officielle de la République arabe syrienne, dans laquelle il était notamment allégué que le requérant avait manqué à ses obligations de préserver des informations confidentielles. Ces obligations pouvaient avoir plusieurs origines, mais elles découlaient essentiellement d'un accord de confidentialité que le requérant avait signé le 17 janvier 2011 lorsqu'il était entré au service de l'OIAC pour la seconde fois.

2. Les paragraphes 4 et 5 de l'accord de confidentialité prévoient notamment ce qui suit:

«4. Sans préjudice de ce qui précède, je m'engage, après avoir cessé mes fonctions au Secrétariat de l'OIAC, à ne jamais utiliser, divulguer ou diffuser d'informations confidentielles auxquelles j'ai eu accès dans le cadre de mon service au Secrétariat de l'OIAC, sauf sur autorisation expresse du Directeur général, ainsi qu'à ne rien faire qui puisse entraîner la divulgation ou l'exploitation de telles informations au détriment du Secrétariat de l'OIAC,

d'un État partie à la Convention ou d'une personne ou entreprise commerciale d'un État partie.

5. Je confirme être conscient de ce qui suit:

- le Secrétariat de l'OIAC a le droit de m'imposer des mesures disciplinaires ou d'autres sanctions en application des Statut et Règlement du personnel, en cas de manquement à l'une quelconque des dispositions de la Politique de l'OIAC en matière de confidentialité, aux directives administratives qui sous-tendent cette politique ou aux engagements que j'ai pris en vertu du présent accord;
- tout manquement aux dispositions susmentionnées ou aux engagements que j'ai pris en vertu du présent accord de confidentialité pendant ou après mon service au Secrétariat de l'OIAC peut entraîner une levée d'immunité et un État partie à la Convention peut ensuite engager des poursuites pénales ou une procédure civile sous sa juridiction, lesquelles peuvent déboucher sur des sanctions sévères ou une responsabilité en dommages-intérêts.»*

3. À l'issue d'une enquête interne, le requérant a reçu une lettre de blâme de la part du Directeur général le 29 septembre 2016. Il était dit dans la lettre que le requérant avait manqué aux obligations découlant de l'accord de confidentialité. Le requérant n'a pas obtenu gain de cause dans le cadre du recours interne qu'il a introduit devant la Commission de recours, et le Directeur général a rejeté son recours le 12 juin 2018. Telle est la décision attaquée dans la présente procédure.

4. Dans son mémoire, le requérant présente ses arguments sous cinq rubriques générales et, pour certains d'entre eux, sous plusieurs rubriques subsidiaires et sous-rubriques. La première rubrique générale est intitulée «Vices de procédure»*. Cette rubrique comprend une première rubrique subsidiaire intitulée «Vices entachant l'enquête menée par l'OCS au sujet du requérant»*, laquelle contient à son tour trois sous-rubriques. La première est intitulée «Rapidité de l'enquête»*, la deuxième «Objectivité, impartialité, indépendance et compétence des enquêteurs»* et la troisième «Violation du droit d'être entendu»*. La deuxième rubrique subsidiaire est intitulée «Vices entachant la procédure

* Traduction du greffe.

interne de l'OIAC et la lettre de blâme»* et comprend elle-même quatre sous-rubriques. La première est intitulée «Absence de consultation du Comité paritaire de discipline»*, la deuxième «Retard excessif de la procédure»*, la troisième «Justification insuffisante»* et la quatrième «Violation du droit du requérant à une représentation légale et à une notification des charges formulées contre lui»*.

5. La deuxième rubrique générale est intitulée «Nature des documents prétendument confidentiels»*. La troisième rubrique générale est intitulée «Recours contre les conclusions tirées dans le rapport final et la lettre de blâme»*. Elle contient elle-même plusieurs rubriques subsidiaires ou sous-rubriques. La première est intitulée «Intention»*, la deuxième «Faute lourde»*, la troisième «Absence de fondement juridique justifiant de sanctionner le comportement en cause»* et la quatrième «Charge de la preuve et niveau de preuve exigé»*. La quatrième rubrique générale est intitulée «Caractère disproportionné de la sanction»* et la cinquième «Préjudice causé par la décision attaquée»*.

6. Il convient de mentionner d'emblée un point contenu dans la troisième rubrique générale, à savoir celle intitulée «Recours contre les conclusions tirées dans le rapport final et la lettre de blâme»*. Il s'agit de l'argument exposé par le requérant dans la sous-rubrique intitulée «Intention»*. Une question de fait doit être relevée. L'enquête interne dont il est question au considérant 3 ci-dessus avait été menée par deux enquêteurs, le chef du Bureau de la confidentialité et de la sûreté et le Directeur général adjoint, lequel avait été nommé enquêteur principal pour l'enquête. Ils ont préparé un rapport daté du 10 mai 2016. Ce rapport d'enquête abordait de nombreux points de fait et de droit. Aux paragraphes 8.1.11 et 8.1.12, les enquêteurs ont déclaré ce qui suit:

«8.1.11 Le fonctionnaire chargé de l'enquête a estimé qu'il était certain, au vu de ses réponses écrites, que [le requérant] avait volontairement divulgué ces informations confidentielles au *Wall Street Journal*. La déclaration [du requérant], selon laquelle il n'avait divulgué aucune information confidentielle, indique qu'il ne savait peut-être pas que les informations qu'il divulguait étaient confidentielles.

* Traduction du greffe.

8.1.12 N'ayant pas réussi à obtenir d'informations de la part du *Wall Street Journal*, l'équipe chargée de l'enquête n'est pas en mesure de déterminer si [le requérant] savait ou non que les informations qu'il avait divulguées au *Wall Street Journal* étaient confidentielles. Elle n'a pas non plus été en mesure de déterminer si les informations que [le requérant] avait admis avoir transmises dans ses réponses étaient les seules qu'il avait communiquées. Elle n'a pas non plus été en mesure de confirmer si [le requérant] en avait tiré un quelconque avantage. En conséquence, la seule conclusion qu'il est possible de tirer sur la base des aveux mêmes [du requérant] est qu'il n'a pas fait preuve de suffisamment de vigilance lorsqu'il a divulgué des informations au *Wall Street Journal*. Cette conclusion est renforcée par le fait que, bien que ses obligations lui aient été rappelées et qu'il ait été encouragé à contacter l'OIAC s'il avait des doutes quant à ces obligations, il a refusé de le faire.»*

7. Il est indiqué plus loin dans le rapport d'enquête que le niveau de preuve requis dans le cadre de l'enquête était celui de la preuve «raisonnablement suffisante»* et que «les conclusions [des enquêteurs] concernant les manquements [du requérant] à ses obligations de préserver la confidentialité atteign[aient] non seulement le niveau de la preuve “raisonnablement suffisante”, mais également celui de la preuve au-delà de tout doute raisonnable»*. Le rapport d'enquête ne comportait aucune conclusion selon laquelle les éléments de preuve avaient établi, au-delà de tout doute raisonnable, que le requérant savait que les informations qu'il avait divulguées étaient confidentielles. En effet, tout au long des procédures internes de l'OIAC, y compris dans le cadre du recours interne, le requérant a soutenu avec force que les documents sur lesquels l'OIAC s'était appuyée n'étaient pas confidentiels.

8. Le requérant reprend dans le cadre de la présente procédure une des questions qu'il avait soulevées devant la Commission de recours, à savoir qu'en l'absence d'une conclusion selon laquelle le requérant savait que les informations divulguées étaient confidentielles aucun manquement à son devoir de confidentialité ne saurait être invoqué. Cet argument n'a pas été examiné par la Commission de recours et n'a été

* Traduction du greffe.

évoqué ni dans la lettre du Directeur général du 29 septembre 2016 ni dans la décision attaquée.

9. Comme indiqué ci-dessus, le requérant avait soulevé dans son recours interne la question de son intention et de la *mens rea*. Il conteste la pertinence des motifs invoqués par le Directeur général pour justifier sa décision de le sanctionner d'un blâme. Les arguments qu'il avance concernant la question de l'intention sont essentiellement les mêmes que ceux qu'il a avancés dans la procédure interne, et il en va de même pour la réponse que l'OIAC avait déposée dans le cadre du recours interne. Le Tribunal estime qu'il s'agit là d'une question importante de manière générale, et d'autant plus en l'espèce. Elle n'est pas abordée dans le rapport de la Commission de recours, dont le raisonnement est extrêmement bref et pas du tout détaillé. Dès lors, le requérant a été privé de son droit à un recours interne effectif (voir le jugement 4063, au considérant 5). Cette question n'est pas non plus abordée dans la décision attaquée rendue par le Directeur général, qui était tout aussi brève, même s'il est vrai que la lettre contenant la décision attaquée indique ce qui suit:

«Pour les raisons invoquées par la Commission de recours — ainsi que pour toutes les autres raisons exposées dans la réponse de l'Organisation en date du 19 juin 2017 et dans sa duplique en date du 15 novembre 2017 —, le Directeur général a décidé de maintenir sa décision portant rejet de votre demande de réexamen.»*

10. L'autorité chargée de prendre une décision définitive peut faire référence à d'autres documents qui, lorsqu'ils sont considérés conjointement avec les raisons avancées par cette autorité pour justifier sa décision, peuvent constituer la motivation de la décision (voir, par exemple, le jugement 4081, au considérant 5). Cependant, l'approche du Tribunal dépend des circonstances et de la nature de la décision (voir le jugement 2927, au considérant 7), et le Tribunal ne considère pas qu'il soit approprié d'invoquer à l'appui d'une décision disciplinaire un ensemble de raisons tirées de multiples sources (voir le jugement 2112, au considérant 5). Le Directeur général n'a pas dûment motivé sa décision

* Traduction du greffe.

de sanctionner le requérant d'un blâme. En conséquence, la décision attaquée du 12 juin 2018 doit être annulée.

11. Il n'est pas nécessaire d'examiner les autres questions soulevées par le requérant.

12. Outre l'annulation de la décision, le requérant réclame des dommages-intérêts pour tort matériel à raison de la perte de revenu subie. Toutefois, même en acceptant sa version des faits depuis que des questions ont été soulevées sur son implication dans l'article du *Wall Street Journal*, la perte de revenus – du moins telle qu'il l'expose en détail dans sa réplique – découlait du fait qu'une enquête avait été ouverte, et non du blâme finalement infligé. Selon la jurisprudence du Tribunal, une décision d'ouvrir une enquête pour faute n'est pas une décision ayant un effet sur la situation du fonctionnaire (voir les jugements 4039, au considérant 3, 4038, au considérant 3, 3236, au considérant 12, et 2364, aux considérants 3 et 4). En outre, selon les dispositions de la Politique de l'OIAC en matière de confidentialité, le Directeur général ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation pour décider s'il convenait ou non d'ouvrir une enquête face à l'allégation formulée par la République arabe syrienne, selon laquelle il y avait eu manquement à la confidentialité. Dans de telles circonstances, le paragraphe 3.3 du chapitre IX.1 de la Politique de l'OIAC en matière de confidentialité prévoit que le Directeur général a l'obligation d'ouvrir une enquête. En conséquence, la conclusion du requérant visant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel est rejetée pour défaut de fondement.

13. Le requérant a droit à une indemnité pour tort moral, dont le Tribunal fixe le montant à 10 000 euros, eu égard au fait que des points importants de sa défense n'ont pas été examinés.

14. Le requérant a droit à des dépens, dont le montant est fixé à 8 000 euros. Le Tribunal considère toutefois qu'il n'y a pas lieu d'accorder de dépens au titre de la procédure de recours interne. De tels dépens ne peuvent en effet être octroyés que dans des circonstances exceptionnelles, qui ne se rencontrent pas en l'espèce.

15. Le requérant a demandé que le Directeur général lui adresse une lettre d'excuses et le disculpe de toute accusation. Toutefois, ainsi que le Tribunal l'a maintes fois rappelé, il ne lui appartient pas de prononcer des injonctions de cette nature (voir, par exemple, les jugements 3069, au considérant 5, et 4215, au considérant 27).

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 12 juin 2018 est annulée.
2. L'OIAC versera au requérant une indemnité pour tort moral d'un montant de 10 000 euros.
3. Elle versera au requérant la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 décembre 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 18 février 2021 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ