

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

**A.W.**  
**c.**  
**UNESCO**

**121<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 3578**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. R. A. A. A.-W. le 23 mai 2013 et régularisée le 18 juin, la réponse de l'UNESCO du 1<sup>er</sup> octobre, régularisée le 10 octobre 2013, la réplique du requérant du 20 février 2014 et la duplique de l'UNESCO du 13 juin 2014;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

Le requérant conteste la décision de le renvoyer sans préavis pour faute grave.

Plusieurs participants à une conférence organisée par le requérant en août 2007 déposèrent des plaintes auprès du Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) de l'UNESCO, invoquant de fausses déclarations relatives à l'emploi de fonds. L'IOS mena une enquête et conclut que le requérant avait fait de fausses déclarations concernant la présence d'au moins six prétendus participants et avait établi de fausses quittances d'indemnité de transport pour certains participants. Il recommanda donc que l'UNESCO engage une procédure disciplinaire et qu'une enquête approfondie soit effectuée pour confirmer que les frais encourus par les participants leur avaient bien été remboursés.

Par lettre du 29 janvier 2009, le requérant fut informé qu'il était accusé de faute grave et il lui fut demandé de présenter ses commentaires sur les allégations de fraude formulées à son encontre. Le rapport de l'IOS était joint à la lettre. Le Bureau de la gestion des ressources humaines demanda alors à l'IOS d'enquêter plus avant sur la question. À l'issue de l'enquête, le requérant fut informé par lettre du 8 janvier 2010 que la Directrice générale avait décidé de le renvoyer sans préavis pour faute grave avec effet immédiat.

À la mi-février 2010, le requérant introduisit un recours auprès de la Directrice générale pour contester la décision de cette dernière et demander que son affaire soit soumise au Comité paritaire de discipline. Le Comité conclut, dans son rapport du 7 octobre 2010, que, bien que le requérant ait commis une faute, le renvoi sans préavis était une mesure disproportionnée. Il constata en outre que le requérant n'avait pas été entendu pendant l'enquête et que l'affaire n'avait pas fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme par l'IOS. Le 30 novembre 2010, la Directrice générale confirma néanmoins sa décision de le renvoyer sans préavis, ce que le requérant contesta sans succès à la fin du mois de janvier 2011. Le 16 mai 2011, il introduisit un avis d'appel auprès du Conseil d'appel, qui l'enregistra comme son deuxième recours (sous la référence CAP/367).

Dans l'intervalle, le 12 septembre 2010, le requérant était devenu directeur exécutif de la gestion des connaissances de la Société scientifique royale (RSS selon son sigle anglais) de Jordanie. Le 10 décembre, il écrivit à la Directrice générale de l'UNESCO pour l'informer que la présidente de la RSS l'avait suspendu de ses fonctions le 7 décembre, car elle avait été informée par un représentant de l'UNESCO que l'Organisation cesserait de collaborer avec la RSS tant qu'il y travaillerait. La présidente de la RSS s'en était inquiétée et avait décidé de le suspendre en attendant d'obtenir des précisions de la part de l'UNESCO. Le requérant demanda à la Directrice générale de prendre des mesures afin de remédier à cette situation injuste, soulignant qu'il avait été sanctionné par l'UNESCO pour sa prétendue faute et ne devait pas l'être une seconde fois pour les mêmes faits. Il lui demandait de rassurer la présidente de la RSS sur le fait que son

emploi au sein de la RSS n'aurait pas d'effets dommageables sur les relations entre la RSS et l'UNESCO. Or, au contraire, l'UNESCO informa la RSS le 22 décembre que le requérant avait été renvoyé sans préavis pour fraude. Le même jour, la RSS notifia au requérant la résiliation de son contrat avec effet au 26 décembre 2010, au motif qu'il n'avait pas indiqué les raisons de la cessation de son service à l'UNESCO lorsqu'il avait fait acte de candidature à la RSS. Le 22 février 2011, suite à un échange de correspondance avec l'UNESCO, le requérant déposa un avis d'appel devant le Conseil d'appel pour contester la divulgation d'informations confidentielles concernant sa cessation de service, d'abord verbalement le 7 décembre 2010 puis dans une lettre du 22 décembre 2010. Ce premier recours fut enregistré sous la référence CAP/366.

Le Conseil d'appel rendit deux rapports le 11 décembre 2012 concernant les deux recours du requérant. Il recommanda que son premier recours (CAP/366) soit déclaré irrecevable aux motifs qu'au moment où il avait été introduit le requérant n'était pas fonctionnaire et que l'UNESCO n'avait pris aucune décision administrative à son encontre. En ce qui concerne son second recours (CAP/367) dirigé contre son renvoi, le Comité fit trois recommandations à la Directrice générale : 1) ordonner que les fonds soient gérés par des agents qualifiés afin d'assurer un contrôle adéquat, 2) demander aux services compétents de procéder à une nouvelle enquête plus approfondie sur l'ensemble de l'affaire afin d'identifier d'éventuelles lacunes et autres responsabilités, et 3) reconsidérer la sanction disciplinaire infligée au requérant en vue de l'alléger car elle était disproportionnée.

Par une lettre du 4 mars 2013, qui constitue la décision attaquée, le Bureau de la gestion des ressources humaines informa le requérant que la Directrice générale avait décidé de faire sienne la conclusion du Comité au sujet de son premier recours. Pour ce qui concerne le second recours, elle avait décidé de faire sienne la première recommandation du Comité mais pas les deux autres. Selon elle, l'enquête menée par l'IOS était conforme aux règles et procédures applicables, le requérant avait eu la possibilité d'exercer pleinement

son droit d'être entendu et de répondre aux allégations formulées contre lui, et la sanction n'était pas disproportionnée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision concernant son renvoi sans préavis, d'ordonner sa réintégration au sein de l'UNESCO avec paiement rétroactif des traitement et indemnités, ou, à défaut, que lui soit octroyée une somme équivalente à l'ensemble des traitements, allocations et «émoluments de tout type» auxquels il aurait eu droit de la date de son renvoi jusqu'à celle de sa retraite en 2019, ou le paiement d'une somme équivalente à deux ans de traitement, allocations, prime et indemnité de rapatriement, indemnité d'éducation, allocations familiales et autres. Il demande également au Tribunal de lui octroyer des dommages-intérêts pour tort matériel pour les deux ans de traitement et allocations qu'il aurait perçus s'il n'avait pas été mis fin à son contrat (soit 9 180 dollars des États-Unis par mois), 100 000 euros pour «perte de capacité de gain à venir», ainsi que des dommages-intérêts pour tort moral et des dommages-intérêts exemplaires. Enfin, il demande que le Tribunal ordonne à l'UNESCO de publier le présent jugement sur son site Web et de lui adresser une lettre d'excuses officielle, et qu'il lui octroie les dépens.

L'UNESCO demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant irrecevable en ce qui concerne la prétendue divulgation d'informations à la RSS et dénuée de fondement pour le surplus. Elle demande également au Tribunal de déclarer que la décision de renvoyer le requérant sans préavis n'était entachée d'aucune irrégularité.

#### CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été engagé au Bureau de l'UNESCO au Caire en 2000. Il a été renvoyé sans préavis par la Directrice générale le 8 janvier 2010. Les événements ayant conduit à son renvoi seront rappelés plus loin. Le requérant a été engagé par la RSS en septembre 2010. En décembre 2010, la RSS l'a suspendu de ses fonctions et a mis fin à son engagement avec effet au 26 décembre 2010.

À la fin de l'année 2010 et au début de l'année 2011, le requérant introduisit un recours interne auprès de l'organe de recours interne

de l'UNESCO concernant tant son renvoi de l'Organisation que les événements qui avaient conduit à son renvoi de la RSS. Au sujet de celui-ci, le requérant invoquait des communications inappropriées et illégales entre l'UNESCO et la RSS. Le 22 février 2011, il déposa un avis d'appel devant le Conseil d'appel de l'UNESCO contre ce qu'il prétendait être une décision sur les communications entre l'UNESCO et la RSS. Ce recours fut enregistré sous la référence CAP/366. Le 16 mai 2011, le requérant introduisit un nouvel avis d'appel devant le Conseil d'appel contre la décision de le renvoyer sans préavis de l'UNESCO. Ce recours fut enregistré sous la référence CAP/367. En ce qui concerne le recours CAP/366, le Conseil d'appel recommanda à la Directrice générale, dans un rapport daté du 11 décembre 2012, de le déclarer non recevable. La Directrice générale fit sienne cette recommandation et en informa le requérant par une lettre datée du 4 mars 2013. Dans cette même lettre, elle se prononça sur les recommandations du Conseil d'appel au sujet du recours CAP/367. La décision de la Directrice générale concernant ce recours sera examinée plus loin. La lettre du 4 mars 2013 constitue la décision attaquée dans la présente procédure devant le Tribunal.

2. Il y a lieu d'examiner une question de procédure liée à la recevabilité de la requête dans la mesure où la décision attaquée a trait à l'objet du recours CAP/366. L'UNESCO soutient que la requête est irrecevable à cet égard. Le requérant prétend pour sa part qu'elle est recevable. L'argument de l'UNESCO s'appuie principalement sur le fait que les Statut et Règlement du personnel (chapitre XI et annexe A) prévoient la possibilité d'introduire un recours interne pour les fonctionnaires en activité mais pas pour les anciens fonctionnaires. Au moment où se sont produits les faits qui étaient à l'origine du recours CAP/366 et qui, selon le requérant, auraient donné lieu à une «décision», et au moment où celui-ci a déposé son avis d'appel, il ne faisait plus partie du personnel de l'UNESCO et n'avait dès lors pas le droit d'introduire un recours interne. L'UNESCO soutient que le requérant aurait dû saisir directement le Tribunal dans le délai requis par l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal et cite, à l'appui de cette affirmation, les jugements 2944, au considérant 20, et 3202,

au considérant 9. Étant donné que le requérant ne l'a pas fait, sa requête, dans la mesure où elle a trait à toute «décision» de l'UNESCO contestée dans le recours CAP/366, est frappée de forclusion. La réponse du requérant sur ce point s'appuie sur trois arguments. Il soutient, en premier lieu, qu'interprétée correctement l'annexe A permet aux fonctionnaires ayant cessé leur service au sein de l'Organisation d'introduire un recours interne eu égard aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 7 de l'annexe (relative aux procédures préliminaires), qui prévoit le dépôt d'une réclamation interne dans les deux mois suivant la date de réception de la décision ou de la mesure contestée «si le fonctionnaire a cessé son service». Le requérant souligne également que les mêmes termes sont utilisés à l'alinéa c) de l'article 7 concernant les délais applicables au dépôt de l'avis d'appel auprès du Conseil d'appel. Il fait en outre valoir qu'en cas d'ambiguïté les dispositions doivent être interprétées *contra proferentem*, c'est-à-dire en faveur du personnel, conformément aux jugements 1755, au considérant 12, et 2396, au considérant 3. Il soutient, en deuxième lieu, que les anciens fonctionnaires peuvent, dans tous les cas, utiliser les voies de recours interne, comme indiqué dans le jugement 2111, au considérant 6. Il affirme, en troisième lieu, qu'une organisation, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses agents, est tenue de dissiper l'erreur dans laquelle se trouve un de ses agents pour l'exercice d'un droit de recours en lui indiquant les voies de recours à suivre, comme il est dit dans le jugement 2345, au considérant 1. Dans sa duplique, l'UNESCO cite le jugement 2944, au considérant 20, dans lequel le Tribunal a expressément déclaré, concernant les Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO, qu'un ancien fonctionnaire ne pouvait avoir accès à la procédure de recours interne pour contester une décision postérieure à la date d'effet de son licenciement. Le Tribunal relevait dans l'affaire en question que l'intéressée était en droit de s'adresser directement au Tribunal.

3. En l'espèce, la conduite litigieuse a eu lieu et l'éventuelle décision de l'UNESCO visée dans le recours CAP/366 a été prise alors que le requérant ne faisait plus partie du personnel de l'UNESCO. Les dispositions du paragraphe 7 de l'annexe A mentionnées au

considérant précédent et sur lesquelles le requérant s'appuie ne sont pas applicables à un ancien fonctionnaire ayant fait l'objet d'une décision qui ne concernait pas son engagement auprès de l'UNESCO. Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur la portée de ces dispositions dès lors qu'en l'espèce toute «décision» prise en décembre 2010 ne concernait pas l'engagement du requérant auprès de l'UNESCO, lequel avait pris fin en janvier 2010, soit près de douze mois plus tôt.

4. De même, à l'époque, le devoir de sollicitude de l'UNESCO envers un ancien fonctionnaire n'exigeait pas qu'elle informe cette personne que la procédure suivie (en l'occurrence le dépôt par le requérant d'un recours interne devant le Conseil d'appel le 22 février 2011) n'était pas correcte et que d'autres mesures devaient être prises. Il est vrai que, comme le Tribunal l'a rappelé dans son jugement 2345 cité par le requérant, le devoir de sollicitude ne s'éteint pas avec le départ à la retraite du fonctionnaire. Mais, dans l'affaire ayant donné lieu à ce jugement, la décision attaquée (de maintenir le poste du requérant à la classe G-4) avait été prise le 20 décembre 2002, l'intéressé étant parti à la retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et ayant demandé par écrit le 27 février 2003 au Directeur général l'autorisation de saisir le Tribunal. N'ayant pas reçu de réponse, il avait saisi le Tribunal le 18 avril 2003. Le Tribunal a conclu que l'Organisation aurait dû l'informer, à réception de la lettre du 27 février 2003, qu'une telle autorisation n'était pas nécessaire et qu'il pouvait saisir directement le Tribunal. Toutefois, ce jugement n'établit pas un principe selon lequel une organisation aurait l'obligation pendant une période indéterminée suite à la cessation de service d'un fonctionnaire d'informer ce dernier de la procédure à suivre pour contester «une décision» de l'Organisation prise des mois, voire des années, après sa cessation de service. Dans le cas d'espèce, l'UNESCO n'avait pas une telle obligation envers le requérant. Il en résulte que la requête, en ce qu'elle conteste la conduite de l'UNESCO en décembre 2010 faisant l'objet du recours CAP/366, est irrecevable pour cause de forclusion.

5. Une autre question de procédure doit être traitée. Le requérant a sollicité la tenue d'un débat oral et a désigné trois personnes pouvant

témoigner. Le témoignage de l'une d'elles portait sur les questions soulevées dans le recours CAP/366 et serait sans pertinence puisque cet aspect de la requête est frappé de forclusion. Quant aux deux autres personnes, leur témoignage n'est pas nécessaire, le Tribunal estimant que les écritures et les pièces fournies par les parties contiennent suffisamment d'informations pour lui permettre de statuer de manière juste et équilibrée.

6. Il convient à ce stade d'examiner l'aspect de la requête concernant la décision de mettre fin à l'engagement du requérant en janvier 2010. Les faits ayant conduit à cette décision et au recours interne qui a suivi sont les suivants. Le requérant a participé à l'organisation, sous les auspices de l'UNESCO, d'une conférence tenue du 27 au 29 août 2007 à Amman (Jordanie) sur le développement durable et la gestion des ressources en eau en Palestine. Des plaintes ont été déposées concernant la gestion de la conférence, notamment en rapport avec des questions financières, ce qui a conduit à l'ouverture d'une enquête par l'IOS. L'enquête portait essentiellement sur la conduite du requérant. Dans le premier rapport de l'IOS publié en décembre 2008, il était précisé que l'enquête avait pour objectif «d'établir l'existence potentielle de fausses demandes de remboursement dans le cadre de la liquidation des dépenses liées à [la conférence]»<sup>\*</sup>.

Le premier rapport de l'IOS relevait que le requérant avait reçu du Bureau de l'UNESCO au Caire, par l'entremise du Bureau d'Amman, la somme de 28 010 dollars des États-Unis pour le règlement des dépenses liées à la conférence. L'IOS avait pu établir que 21 099 dollars des États-Unis avaient été déboursés pour le remboursement de billets d'avion et d'autres frais de transport des participants à la conférence. Dans un courriel du 12 novembre 2007 (joint au premier rapport de l'IOS) adressé au chef du Bureau d'Amman (avec copie au chef du Bureau du Caire), le requérant s'expliquait sur l'usage qui avait été fait de l'avance de 28 010 dollars. Il précisait qu'il avait bien reçu cette avance mais que les dépenses effectivement réglées par lui pour cet événement s'élevaient à 21 099 dollars puisque «certains participants

---

<sup>\*</sup> Traduction du greffe.



de Gaza n'avaient pu prendre part à la conférence en raison du blocage israélien aux frontières de la bande de Gaza». Il était en outre relevé dans le premier rapport de l'IOS que le requérant avait présenté une liste de quatre-vingts participants dont il disait qu'ils avaient obtenu une compensation pour leurs billets d'avion et leurs frais de transport et/ou une indemnité de transport. Le rapport précisait que, suite à l'enquête menée par l'IOS, il apparaissait que six personnes sur les quatre-vingts figurant sur la liste de participants présentée par le requérant n'avaient pas assisté à la conférence, que huit autres personnes, qui y avaient assisté, n'avaient pas été remboursées et que huit des quatorze personnes susmentionnées (bien que treize seulement aient été contactées) avaient déclaré que des quittances prétendument signées par elles l'avaient été par quelqu'un d'autre. Ce premier rapport concluait que le requérant avait fait de fausses déclarations concernant la présence d'au moins six participants et établi de fausses quittances d'indemnité de transport pour ces six prétendus participants, ainsi que pour huit autres véritables participants. L'IOS recommandait, entre autres, que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre du requérant et que l'enquête soit approfondie.

Le 29 janvier 2009, le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines adressa au requérant une lettre qui avait deux objectifs : d'une part, lui communiquer le premier rapport de l'IOS qui était joint et, d'autre part, lui notifier quatre accusations portées contre lui pour faute (dont il était précisé qu'elle pouvait potentiellement constituer une faute grave), et l'inviter à y répondre et à fournir des éléments de preuve à décharge dans les dix jours ouvrables suivant la réception de la lettre. Le requérant répondit par écrit le 18 février 2009 (la réponse de février) puis transmit le 14 avril 2009 une version révisée de sa réponse (la réponse d'avril).

Dans la réponse de février, le requérant expliquait en substance qu'il avait été très occupé pendant la conférence et qu'il n'avait reçu les 28 010 dollars que le dernier jour. Il indiquait qu'il avait essayé de rembourser tous les participants durant la pause-café et la pause-déjeuner, et qu'il avait remboursé la plupart d'entre eux «comme attesté par les quittances et les signatures de ces personnes». Le requérant assumait

la coprésidence de la conférence avec le docteur A. Il indiquait dans sa réponse écrite que, juste après la fin de la séance de clôture, le docteur A. lui avait remis une liste de personnes, l'informant «que ces personnes n'[avaie]nt pas pu être contactées et n'avaient donc pas reçu leur indemnité de transport» et qu'il n'avait pas été possible de les joindre. Le requérant avait demandé au docteur A. comment procéder et ce dernier avait proposé (et promis) de leur faire parvenir le règlement correspondant. Il y a lieu de relever que le requérant ajoutait dans la réponse de février qu'il avait consulté la liste (qui apparaît assez clairement comme une liste de participants à la conférence) et avait constaté qu'il avait jusqu'alors remboursé environ soixante-six personnes. Il avait pris la liste du docteur A. (la liste des participants non encore remboursés) contenant environ quatorze noms et avait simplement accepté sa proposition en toute bonne foi. Il avait remis au docteur A. le montant total des indemnités dues à ces personnes. Un peu plus loin dans la réponse de février, le requérant précisait n'avoir pas pu vérifier si les quatorze participants figurant sur la liste avaient effectivement assisté à la conférence ou reçu leur indemnité. Il ajoutait qu'il savait simplement que quatre-vingts personnes au total avaient assisté à la conférence avec le soutien de l'UNESCO. Il ressort du dossier que les allégations contre le requérant ont été formulées en août 2008 et que le docteur A. en était l'auteur. Dans la réponse de février, le requérant faisait valoir qu'à l'époque le docteur A. était en conflit avec lui.

Dans la réponse de février, le requérant se montrait relativement affirmatif quant au nombre de participants qu'il avait remboursés et au nombre de personnes que, selon lui, il avait chargé le docteur A. de rembourser. Dans la réponse d'avril (qualifiée par le requérant de version révisée de la réponse de février), il n'a pas repris le détail de ces chiffres. Il s'est borné à dire qu'il avait essayé de rembourser tous les participants durant la pause-café et la pause-déjeuner, et qu'il avait remboursé la plupart d'entre eux «comme attesté par les quittances et les signatures de ces personnes». Il a également souligné que le participant identifié dans le premier rapport de l'IOS comme ayant assisté à la conférence sans avoir été remboursé avait confirmé par écrit qu'il l'avait été.

7. En mai 2009, l'IOS a rendu un second rapport (le second rapport de l'IOS) qui a été transmis au requérant pour commentaires le 5 juin 2009. Le second rapport de l'IOS était présenté comme le résultat d'un complément d'enquête. Dans son rapport, l'IOS indiquait avoir pris contact avec cinquante-trois autres personnes (soit un total de soixante-sept en comptant les quatorze personnes contactées lors de la première enquête). Ces contacts ont révélé que dix autres participants n'avaient pas été remboursés ou n'avaient reçu qu'un remboursement partiel (c'est-à-dire une partie du montant indiqué sur la quittance) et qu'ils n'avaient pas signé eux-mêmes les quittances présentées par le requérant. L'IOS relevait également que le requérant avait contacté trois participants, leur demandant de faire de fausses déclarations concernant les faits et de témoigner en sa faveur lors de l'enquête menée par l'IOS. L'IOS a conclu en résumé que plus de 30 pour cent de l'ensemble des participants identifiés avaient nié avoir assisté à la conférence ou avoir été partiellement ou intégralement remboursés et/ou avoir signé les quittances. L'IOS a également évoqué d'autres points de fait subsidiaires qui tendraient, selon lui, à démontrer que le requérant s'était rendu coupable de fraude.

Le requérant a répondu au second rapport de l'IOS par écrit le 7 juillet 2009. Il soutenait que la procédure était viciée et que l'enquête était potentiellement entachée de parti pris, et il contestait certains points de détail. Ce qu'il n'a pas fait en revanche, c'est expliquer l'incohérence manifeste entre la défense qu'il avait présentée dans la réponse de février (selon laquelle le non-remboursement des quatorze participants était le fait du docteur A. et que lui avait effectué les remboursements restants) et les éléments de preuve et conclusions de l'IOS démontrant des irrégularités concernant le remboursement d'au moins dix participants.

8. Comme relevé précédemment, le requérant a été renvoyé le 8 janvier 2010. La lettre contenant la décision de la Directrice générale indiquait à propos de la conduite du requérant à l'origine de la décision qu'il existait un faisceau précis et concordant de présomptions tendant à démontrer qu'il avait fait de fausses déclarations au sujet de certains participants à la conférence, avait établi de fausses quittances de remboursement et présenté des demandes de remboursement de dépenses

et d'indemnités de voyage frauduleuses dans le but de détourner des fonds de l'Organisation à son profit. Le 16 février 2010, le requérant déposa une réclamation auprès de la Directrice générale afin de contester la décision de renvoi et lui demanda de transmettre son affaire au Comité paritaire de discipline, ce qu'elle fit. Celui-ci se réunit le 26 août 2010 et entendit le conseil du requérant ainsi qu'un représentant de l'UNESCO. Dans son rapport du 7 octobre 2010, le Comité releva que le conseil du requérant s'était focalisé sur trois points. Premièrement, l'enquête n'avait pas été menée conformément aux règles et procédures en vigueur et aux lignes directrices uniformes en matière d'enquête (*Uniform Guidelines for Investigation*); deuxièmement, elle n'avait pas été conduite en totale impartialité et, en particulier, les éléments de preuve à décharge produits par le requérant n'avaient pas été pris en compte; troisièmement, pour ces motifs, la décision de le renvoyer sans préavis était illégale et disproportionnée. À l'issue de l'audition, le Comité paritaire de discipline demanda des éclaircissements à l'IOS sur un certain nombre de points et, après avoir reçu une réponse, il se réunit à nouveau le 4 octobre 2010 pour s'entretenir avec des représentants de l'IOS.

Dans son rapport, le Comité paritaire de discipline faisait observer que les membres du Comité étaient unanimes sur quatre points. En premier lieu, le Comité a constaté que l'affaire n'avait pas fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme, étant donné que le requérant «n'avait pas eu la possibilité d'être entendu pendant la phase d'enquête». En deuxième lieu, le Comité paritaire a considéré que les éléments de preuve étaient suffisants pour permettre à la Directrice générale de prendre une décision. Il reprochait toutefois, en substance, au requérant de ne pas avoir tenu de comptabilité stricte des dépenses de la conférence qu'il avait organisée et d'avoir contacté des participants dans le but d'entraver l'enquête menée par l'IOS. Le Comité ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si le requérant s'était ou non rendu coupable de fraude. En troisième lieu, il a estimé que le requérant avait eu tout loisir de produire des preuves dans la phase disciplinaire, mais pas dans la phase d'enquête. Le Comité a précisé qu'il en résultait (en référence aux trois points précédemment évoqués) que le requérant avait commis une faute justifiant une sanction disciplinaire mais que

le renvoi sans préavis était une sanction disproportionnée. Dans une lettre datée du 30 novembre 2010, le requérant a été informé que la Directrice générale estimait qu'il avait eu la possibilité d'exercer pleinement son droit d'être entendu et de répondre aux allégations formulées contre lui, et que son renvoi sans préavis était justifié au regard des preuves contenues dans les rapports de l'IOS. En conclusion, il était dit que la Directrice générale avait décidé de confirmer la décision de le renvoyer sans préavis, tout en soulignant la politique de tolérance zéro pratiquée au sein de l'Organisation s'agissant des cas de fraude.

9. Le 21 janvier 2010, le requérant protesta contre la décision de renvoi, mais la Directrice générale indiqua, dans une lettre datée du 24 mars 2011, qu'elle confirmait la décision de le renvoyer sans préavis. Le requérant saisit alors le Conseil d'appel. Comme il a été relevé précédemment, le Conseil transmit son rapport à la Directrice générale le 11 décembre 2012. Il y résumait, en détail, les arguments du requérant et ceux de l'UNESCO. Le rapport s'achevait par huit paragraphes courts dans lesquels étaient énoncées des observations ou des conclusions et par un paragraphe final contenant trois recommandations. Les huit paragraphes étaient tous formulés en des termes très généraux et aucun ne présentait de réelle analyse des arguments soulevés par les parties. L'analyse qui était faite demeurait superficielle. Les trois premiers paragraphes indiquaient, en substance, que les procédures de gestion des fonds de la conférence manquaient de rigueur. Les deux paragraphes suivants comportaient effectivement une critique de l'IOS, selon laquelle son enquête était trop limitée et ne faisait pas ressortir le rôle de chacun mais se focalisait sur le requérant «auquel elle faisait endosser arbitrairement l'entière responsabilité des faits». Le sens de ces propos n'est pas clair. Dans les trois paragraphes suivants, le Conseil reprenait les conclusions du Comité paritaire de discipline — sans indiquer expressément s'il les faisait siennes ou les remettait en question — selon lesquelles le requérant avait eu une conduite inappropriée dans le cadre de l'organisation de la conférence et avait commis une faute, et qu'il y avait eu des irrégularités au cours de l'enquête. Il relevait également la conclusion

du Comité selon laquelle la faute commise par le requérant justifiait une sanction disciplinaire, mais que la sanction de renvoi sans préavis qui lui avait été infligée était disproportionnée.

Dans le dernier paragraphe de son rapport, le Conseil d'appel formulait les recommandations suivantes à la Directrice générale :

- «i) ordonner que les fonds soient gérés par des agents qualifiés afin d'assurer un contrôle adéquat,
- ii) demander aux services compétents de procéder à une nouvelle enquête plus approfondie sur l'ensemble de l'affaire afin d'identifier d'éventuelles lacunes et autres responsabilités,
- iii) reconsidérer la sanction disciplinaire infligée au [requérant] en vue de l'alléger car elle était disproportionnée».\*

10. Le problème que pose le rapport du Conseil d'appel est qu'il ne répondait pas à la question de savoir si le requérant s'était ou non rendu coupable de fraude. Il est possible, bien que le Conseil n'en dise rien, que sa conclusion selon laquelle l'enquête de l'IOS était trop limitée signifiait qu'en l'absence d'enquête plus approfondie permettant d'établir davantage de faits, il n'y avait pas lieu de se prononcer sur la question de savoir si le requérant s'était ou non rendu coupable de fraude. Toutefois, si telle était la raison pour laquelle le Conseil d'appel ne s'est pas prononcé sur la conduite du requérant et la question de savoir si elle était constitutive de fraude, il ne pouvait affirmer que la sanction infligée (le renvoi) était disproportionnée. Si, en effet, le requérant s'était rendu coupable de fraude, il serait surprenant qu'il ne soit pas sanctionné d'un renvoi sans préavis, sauf, bien entendu, s'il existait des circonstances atténuantes.

11. Dans la décision attaquée du 4 mars 2013, la Directrice générale faisait sienne la première recommandation mais rejetait les deux autres. Elle se disait convaincue que l'enquête menée par l'IOS était conforme aux règles et procédures en vigueur et que le requérant avait eu pleinement la possibilité d'exercer son droit d'être entendu et

---

\* Traduction du greffe.

de répondre aux allégations formulées contre lui. Elle rejetait l'avis selon lequel la sanction disciplinaire était disproportionnée.

12. Dans la requête, le requérant présente des arguments détaillés visant à établir que la procédure d'enquête était viciée et que les faits sur lesquels était fondée la décision de renvoi n'étaient pas étayés par des éléments de preuve suffisants. Sur ce dernier point, ses arguments étaient présentés en deux parties : d'une part, l'absence d'enquête sur des faits essentiels et, d'autre part, des conclusions erronées tirées du dossier. Le requérant soutient également qu'il a fait l'objet d'un parti pris et d'une discrimination et invoque enfin une violation du principe de proportionnalité. Pour les raisons qui apparaîtront ci-après, il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse de ces arguments aussi détaillée que celle faite par le requérant dans sa requête.

13. Le premier argument du requérant concernant la procédure soulève la question de la portée de la disposition 3005.6 du Manuel administratif de l'UNESCO. Il convient de relever un autre élément de fait. Le 17 août 2008, le directeur du Bureau de l'UNESCO au Caire s'est entretenu avec trois représentants officiels des territoires palestiniens, parmi lesquels le docteur A. Un procès-verbal de cette réunion a été établi, faisant état de «problèmes récurrents» concernant le requérant, notamment d'événements survenus pendant la conférence organisée en août 2007, au cours de laquelle le requérant avait «disparu» sans avoir remboursé les frais de transport de nombreux participants. En conclusion, le procès-verbal mentionnait les vives inquiétudes exprimées par le directeur du Bureau du Caire concernant les avis formulés par les participants à la conférence et l'engagement que «l'UNESCO ferait de son mieux pour enquêter sur ces allégations afin de remédier à ces problèmes et de rétablir la réputation de l'UNESCO en général et de son Bureau au Caire en particulier». Le requérant soutient que ce procès-verbal devait être traité d'une manière particulière eu égard à la disposition 3005.6 du Manuel. L'UNESCO fait valoir, à juste titre, que cette disposition n'est pas applicable au procès-verbal. Elle concerne en effet le rapport présenté par le superviseur direct d'un membre du personnel au directeur du Bureau de la gestion

des ressources humaines au sujet d'une conduite pour laquelle une sanction disciplinaire peut être infligée. Elle exige du rapport qu'il expose en détail les faits connus et soit accompagné de preuves documentaires à l'appui, notamment de déclarations écrites signées des témoins ou de tout autre document pertinent relatif à la faute alléguée. Le procès-verbal de la réunion du 17 août 2008 n'était pas un rapport de ce type; en conséquence, la disposition 3005.6 n'était pas applicable. Il s'ensuit que la disposition 3005.7 du Manuel qui détermine la procédure à suivre lorsqu'un tel rapport est reçu par le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines (y compris le renvoi éventuel du cas au directeur de l'IOS par le Directeur général) n'était pas non plus applicable. Si elle l'avait été, le requérant aurait dû être informé et recevoir une copie du rapport à une étape antérieure. Comme le souligne l'UNESCO dans ses écritures, une enquête de l'IOS peut être déclenchée par d'autres moyens et cet organe est compétent pour enquêter notamment sur les cas de fraude.

14. Le requérant invoque également une violation des lignes directrices uniformes en matière d'enquête auxquelles, en vertu de la disposition 1.6 du Manuel administratif de l'UNESCO, l'IOS doit se conformer. Ces lignes directrices exigent, en substance, que la personne faisant l'objet d'une enquête bénéficie de la possibilité de répondre aux allégations formulées contre elle. Elles ne précisent pas à quel moment de l'enquête cette personne doit le faire et laissent sur ce point une marge d'appréciation aux enquêteurs qui doivent veiller «au respect du sujet, de l'intégrité de l'enquête et des intérêts et règles de l'Organisation»\* (article IV, paragraphe D1, des lignes directrices de 2003). Il n'existe aucune obligation d'informer à l'avance quelqu'un d'une enquête (voir le jugement 2605, au considérant 11). Le requérant n'établit aucune violation des lignes directrices.

15. Dans ses écritures, le requérant s'exprime de manière très détaillée sur la question de la preuve. Cependant, il ne s'explique pas sur un point relativement simple, à savoir le fait que, dans sa réponse

---

\* Traduction du greffe.



de février 2009 au premier rapport de l'IOS, il avait clairement indiqué avoir remboursé environ soixante-six personnes au moment où le docteur A. lui avait montré une liste d'environ quatorze personnes qui devaient être remboursées. Cette affirmation a été faite dans le contexte du premier rapport de l'IOS, lequel avait identifié quatorze personnes qui, soit avaient été prétendument remboursées mais n'avaient pas participé à la conférence, soit avaient participé à la conférence mais n'avaient pas été remboursées. On peut aisément en déduire qu'en réalité, dans sa réponse de février, le requérant avait adapté sa réponse aux allégations formulées contre lui telles qu'il les comprenait (portant sur quatorze personnes). Au début du second rapport de l'IOS, cette affirmation est présentée comme l'un des arguments avancés par le requérant «lorsqu'il a été confronté» au premier rapport de l'IOS. Cette interprétation est tout à fait raisonnable.

Comme l'a conclu le second rapport de l'IOS, dix autres participants n'avaient soit pas été remboursés du tout, soit pas été remboursés du montant indiqué sur la quittance. Dans sa réponse au premier rapport de l'IOS, le requérant n'a pas dit qu'il avait remboursé environ cinquante-six participants et que le docteur A. avait remboursé (ou prétendument remboursé) les vingt-quatre autres; il n'a pas non plus indiqué qu'il ne se rappelait tout simplement pas combien de personnes il avait remboursées. S'il avait répondu ainsi, on aurait pu sérieusement douter de sa culpabilité. Or la réponse qu'il a donnée était précise et contraire aux faits tels qu'établis par l'IOS (du moins s'agissant des personnes qui n'avaient pas été remboursées en tout ou partie du montant figurant sur la quittance). Sa réponse était formulée en des termes qui visaient à le disculper. Mais elle tend au contraire à conforter la thèse de sa culpabilité.

Le requérant présente un argument qui s'apparente à une analyse scientifique des quittances et concerne la question de savoir si l'inscription qu'elles comportent peut être considérée comme une «signature». Dans sa requête, il soutient ensuite qu'il a été accusé d'avoir détourné 5 763 dollars «sous prétexte qu'[il] avait falsifié la liste des participants [...] et leurs “signatures” sur les quittances de

remboursement»<sup>\*</sup>. Cette affirmation apparaît plus tôt dans sa requête lorsqu'il précise : «il sera démontré que les preuves sont insuffisantes pour établir ma culpabilité et que rien ne prouve que j'aie effectivement détourné les fonds de l'Organisation en falsifiant la liste des participants et leurs signatures sur les quittances de remboursement»<sup>\*</sup>. Mais là n'est pas le cœur du litige tel que révélé par les éléments de preuve. Fondamentalement, l'allégation de fraude repose sur le fait que, lorsqu'il a justifié le versement de 21 099 dollars dans un mémorandum interne du 12 novembre 2007, le requérant a produit, en pièce jointe, une liste de quatre-vingts personnes qui, selon ses dires, avaient participé à la conférence et avaient été remboursées pour un total de 21 099 dollars. Il joignait également ce qu'il décrivait dans le mémorandum comme «des quittances originales signées accompagnées de toutes les pièces justificatives». À une exception près, treize des personnes identifiées par le premier rapport de l'IOS ont nié avoir signé la quittance en question. Le fait de chercher à déterminer par le biais d'une analyse détaillée si l'inscription figurant sur chaque quittance (et sur les quittances des dix personnes mentionnées dans le second rapport de l'IOS) était bien une signature ne permet pas de trancher la question plus fondamentale qui est de savoir si les quittances constituaient une attestation de bonne foi que les intéressés avaient effectivement été remboursés ou avaient reçu le montant indiqué sur la quittance. Étant donné qu'ils n'avaient pas été remboursés, les quittances étaient nécessairement des faux. La seule exception concerne M. B., qui était parmi ceux qui avaient indiqué n'avoir pas reçu d'indemnité de transport, mais était ultérieurement revenu sur ses propos. De même, les quittances des dix personnes visées dans le second rapport de l'IOS étaient des faux. Selon la version des faits présentée par le requérant dans la réponse de février, il aurait remboursé la plupart des personnes «comme attesté par les quittances et les signatures de ces personnes» et, s'agissant de celles qui n'avaient pas été remboursées par lui mais le seraient par le docteur A. (environ quatorze personnes selon la réponse de février), il aurait convenu avec celui-ci que «leur nom serait mentionné sur la quittance (ce qui ne saurait être considéré

---

<sup>\*</sup> Traduction du greffe.

comme une falsification de signatures)»\*. À supposer que l'on accepte, à la décharge du requérant, que les événements se sont déroulés de cette manière et que le docteur A. a omis de rembourser les quatorze personnes pour lesquelles une quittance avait été établie lors de la conférence et avant tout remboursement, cela n'explique en rien les fausses quittances produites concernant les dix autres participants identifiés par le second rapport de l'IOS. Or, dans ses écritures, le requérant n'aborde pas vraiment cette question et n'y apporte aucune réponse.

Par ailleurs, le requérant a joint à la réponse de février un courriel émanant du docteur A. et daté du 20 octobre 2007, semblant indiquer que ce dernier et lui-même avaient convenu d'effectuer des paiements pour un certain nombre de participants suite à l'engagement qui avait été pris de payer les frais d'hôtel liés au séjour des participants ou à l'hébergement de la conférence, voire les deux. Toutefois, le requérant n'a pas invoqué cet arrangement pour expliquer ce qui s'est passé. Au demeurant, cela aurait probablement pour effet d'entacher de fraude le relevé de dépenses du 12 novembre 2007, quoique sur un fondement différent.

Par conséquent, le requérant ne démontre pas que l'UNESCO n'avait pas de motifs valables pour le renvoyer sans préavis, alors que les éléments de preuve permettent d'établir le contraire conformément au niveau de preuve requis, c'est-à-dire au-delà de tout doute raisonnable (voir les jugements 969, au considérant 16, 2786, au considérant 9, et 2849, au considérant 16). Il est vrai que certains aspects de la procédure d'enquête auraient pu être envisagés différemment. Par exemple, dans son second rapport, l'IOS ne mentionne pas le fait que M. B. (l'une des quatorze personnes recensées à l'origine) a effectivement retiré son allégation selon laquelle il n'avait pas reçu l'indemnité de transport. Mais il n'en reste pas moins que la Directrice générale était fondée à considérer que le requérant s'était rendu coupable de fraude et devait être renvoyé. Le renvoi sans préavis n'était pas une sanction disproportionnée et les conclusions contraires du Comité paritaire de discipline et du Conseil d'appel ne résultent pas d'une analyse motivée. En tout état de cause, le Tribunal n'exerce qu'un contrôle

---

\* Traduction du greffe.

limité s'agissant de la proportionnalité d'une sanction disciplinaire (voir le jugement 2944, au considérant 50). De même, pour cette raison, la Directrice générale pouvait se prononcer de manière relativement succincte sur la recommandation formulée par le Conseil d'appel, même si, comme le souligne le requérant, le responsable qui décide en dernière instance doit généralement, lorsqu'il rejette une recommandation d'un organe de recours interne, avancer des motifs pour justifier cette décision (voir le jugement 2699, au considérant 24, et les jugements 2092, 2261, 2347 et 2355 qui sont cités).

16. L'argument du requérant selon lequel il aurait été victime de parti pris et de discrimination repose principalement sur le fait que l'IOS n'a pas mené d'enquête sur les agissements du docteur A. Peut-être aurait-il dû mener une telle enquête, comme l'avaient conclu le Comité paritaire de discipline et le Conseil d'appel. Toutefois, c'est la conduite du requérant eu égard au relevé de dépenses du 12 novembre 2007 qui était au cœur de l'enquête menée par l'IOS et le refus de l'IOS d'élargir le champ de ses investigations ne remet pas en cause ses conclusions sur le caractère frauduleux de ce relevé. Il ne justifie pas non plus l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral comme le demande le requérant.

17. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 23 octobre 2015, par M. Claude Rouiller, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2016.

*(Signé)*

CLAUDE ROUILLER   GIUSEPPE BARBAGALLO   MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ