

R. (n° 2)

c.

UNESCO

127^e session

Jugement n° 4063

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. E. R. le 21 septembre 2016 et régularisée le 13 octobre 2016, la réponse de l'UNESCO du 20 février 2017, la réplique du requérant du 6 juin et la duplique de l'UNESCO du 18 septembre 2017;

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 licencier pour motif disciplinaire.

Des faits pertinents au présent litige sont exposés dans le jugement 3398 portant sur la première requête de l'intéressé. Au moment des faits, le requérant, titulaire d'un engagement de durée définie devant expirer le 31 octobre 2012, occupait le poste, de classe D-1, de directeur du Bureau régional pour la science et la culture en Europe à Venise (Italie).

En décembre 2009, dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de soutien communautaire, la région Frioul-Vénétie julienne (Italie), qui était le chef de file du projet CHERPLAN — dont l'Institut de géologie environnementale et de géo-ingénierie (IGAG) était l'un des

partenaires de financement —, envoya une manifestation d'intérêt, document dans lequel le nom de l'épouse du requérant apparaissait en tant que personne de référence pour l'IGAG et celui du requérant en tant que partenaire stratégique associé au projet en sa qualité de directeur du Bureau régional à Venise. Une proposition de projet fut envoyée à la Commission européenne en septembre 2010 et le projet en question fut retenu à l'issue de la procédure de sélection.

Le 21 août 2010, l'épouse du requérant, également gérante d'une société commerciale de droit suisse — INNOREG SAGL —, adressa une lettre de rappel à M. M. — l'un des «artistes de l'UNESCO pour la paix» — pour tenter d'obtenir le recouvrement d'une créance. Le lendemain, le requérant envoya une copie de cette lettre à M. M. par le biais de la messagerie électronique de l'UNESCO.

Des allégations ayant été formulées en septembre 2010 à l'encontre du requérant et de son épouse, la Directrice générale ordonna au Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) de rouvrir une enquête dont les intéressés avaient fait l'objet en début d'année. Les allégations portaient sur les points suivants : 1) le requérant dirigeait une société commerciale privée — INNOREG; 2) il se servait de sa position de directeur du Bureau régional à Venise pour apporter un soutien financier au projet CHERPLAN, qui était coordonné par son épouse; 3) il présentait cette dernière comme étant une consultante de l'UNESCO lors des réunions régionales officielles, auxquelles elle l'accompagnait fréquemment; et 4) le Bureau régional avait conclu un contrat avec une société qui était dirigée par une connaissance du requérant, M. E. Dans son rapport d'avril 2011, l'IOS conclut que l'épouse du requérant avait, au moins jusqu'en septembre 2010, été directement impliquée dans l'élaboration du projet CHERPLAN, ce qui avait créé une situation de conflit d'intérêts puisque le Bureau régional soutenait ce projet, que le requérant avait enfreint les règles en matière de passation des marchés en concluant le contrat avec la société dirigée par M. E. sans avoir procédé à un appel d'offres, qu'il avait exercé sans autorisation des activités commerciales au sein de la société INNOREG et qu'il avait fait un usage abusif de la messagerie électronique de l'UNESCO en envoyant le courriel du 22 août 2010. L'IOS ajoutait que le requérant

avait fait des déclarations mensongères en affirmant à diverses reprises que son épouse n'avait pas participé au projet CHERPLAN en 2010 et qu'INNOREG était une «société dormante». L'IOS recommandait donc qu'une mesure disciplinaire soit infligée au requérant.

Par mémorandum du 27 mai 2011, le requérant fut informé que, sur la base du rapport de l'IOS, la Directrice générale retenait trois griefs contre lui : 1) participation délibérée à des activités à l'origine d'un conflit d'intérêts; 2) violation des règles de l'UNESCO en matière de passation des marchés; et 3) exercice non autorisé d'activités commerciales et usage abusif de la messagerie électronique de l'Organisation. Le requérant était invité à fournir ses commentaires écrits, ce qu'il fit le 28 juin. Le 2 septembre, il fut avisé que son cas serait soumis au Comité paritaire de discipline. Dans le rapport qu'il rendit à la fin du mois d'octobre 2011 après avoir entendu les parties, ledit comité prit acte de ce que l'administration avait abandonné le grief selon lequel le requérant aurait enfreint les règles en matière de passation des marchés. Il considérait que le requérant s'était imprudemment exposé à un conflit d'intérêts potentiel mais que ses agissements n'avaient pas porté préjudice à l'Organisation. Quant au grief concernant les activités commerciales, il n'était, de son point de vue, pas fondé. Enfin, il estimait que le requérant n'aurait pas dû envoyer le courriel du 22 août 2010 car, ce faisant, il avait utilisé sa position officielle à des fins privées. Néanmoins, il relevait que l'intéressé avait reconnu avoir commis une erreur et qu'aucun préjudice n'en était résulté pour l'UNESCO. Au vu de la négligence dont le requérant avait, d'après lui, fait preuve, le Comité recommandait de lui infliger un blâme écrit.

Par un mémorandum daté du 1^{er} février 2012, l'intéressé fut informé que, selon la Directrice générale, il avait commis une faute pour les motifs suivants : 1) conflit d'intérêts en relation avec le projet CHERPLAN; 2) déclarations visant à dissimuler frauduleusement à l'IOS l'implication de son épouse dans le projet susmentionné; 3) exercice non autorisé d'activités commerciales et perception d'une rémunération d'une source extérieure, en violation de la disposition 101.5 du Règlement du personnel et de l'article 1.6 du Statut du personnel; et 4) du fait que le requérant avait octroyé un contrat de consultant à M. M., conflit

d'intérêts supplémentaire en raison des liens commerciaux existant entre ce dernier et INNOREG. Au vu de ces circonstances, la Directrice générale avait décidé, en vertu de la disposition 110.1 du Règlement, de licencier le requérant avec effet au 15 février 2012. Il lui était indiqué qu'à titre exceptionnel un mois de traitement lui était accordé en guise de préavis.

Dans sa première requête, formée le 28 avril 2012, le requérant attaquait la décision du 1^{er} février 2012. Le 26 mars, il avait toutefois adressé à la Directrice générale une réclamation par laquelle il demandait l'annulation de cette décision, qui fut confirmée le 23 mai 2012. Le 25 juin, le requérant avait adressé un avis d'appel au Conseil d'appel en sollicitant la suspension *sine die* de la procédure étant donné qu'il avait déjà saisi le Tribunal. N'ayant reçu aucune réponse, il avait renvoyé son avis d'appel par courriel du 2 juillet 2012. Il lui avait alors été répondu que celui-ci était «la première communication» reçue de sa part. Au considérant 7 de son jugement 3398, prononcé le 11 février 2015, le Tribunal indiqua qu'il ne ressortait pas du dossier que le Conseil d'appel ait statué sur la demande de suspension de la procédure — qui lui était parvenue avant l'expiration du délai réglementaire —, que l'UNESCO était donc «malvenue de reprocher au requérant, comme elle l'aurait fait dans sa duplique, de ne pas avoir présenté en temps voulu sa requête détaillée devant le Conseil d'appel» et que, «[d]ans ces circonstances, il s'imposait de la rappeler à ses devoirs de bonne foi et de sollicitude en l'invitant à entrer en matière sur l'appel déposé au plus tôt le 25 juin 2012 et au plus tard le 2 juillet 2012 et à inviter le requérant à déposer sa requête détaillée dans un délai d'un mois à dater du prononcé du [...] jugement [3398]». La requête fut ainsi rejetée et l'UNESCO invitée à se conformer à ce qui était indiqué audit considérant.

Le 10 mars 2015, le requérant fut invité à soumettre sa requête détaillée au Conseil d'appel, ce qu'il fit le lendemain. L'UNESCO envoya sa réponse au cours du mois d'octobre 2015 et le requérant ne déposa pas de réplique. Après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel rendit son avis le 20 mai 2016. Il considérait que seul le grief concernant l'exercice non autorisé d'activités commerciales et la perception d'une rémunération d'une source extérieure était fondé mais que la mesure

disciplinaire dont le requérant avait fait l'objet n'excédait toutefois pas le pouvoir d'appréciation dont jouissait la Directrice générale en la matière. Il recommanda de rembourser au requérant les frais de transport et de logement qu'il avait exposés à l'occasion de l'audience. Par lettre du 2 août 2016, la Directrice générale fit savoir au requérant qu'elle estimait que les quatre griefs énumérés dans le mémorandum du 1^{er} février 2012 étaient fondés, qu'elle confirmait donc la décision de le licencier et qu'elle rejetait la recommandation tendant au remboursement de ses frais de transport et de logement, considérant qu'elle ne trouvait aucun fondement dans les textes applicables. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que les décisions des 1^{er} février et 23 mai 2012, d'ordonner sa réintégration, ou le renvoi de l'affaire à l'Organisation pour nouvelle décision et versement de la rémunération dont il a été privé depuis son licenciement, et de lui allouer une indemnité assortie d'intérêts pour le préjudice moral et matériel qu'il affirme avoir subi ainsi que 15 000 euros de dépens pour les recours interne et contentieux. Il demande en outre au Tribunal de prononcer la distraction au profit de son avocat des «diverses condamnations pécuniaires adjugées, à concurrence des honoraires et taxes qu'il s'est engagé à lui régler». Dans sa réplique, il sollicite en outre l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral au motif que l'UNESCO a violé la lettre et l'esprit de l'article 6, paragraphe 4, du Règlement du Tribunal en produisant en annexe à sa réponse la version anglaise des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux et en citant en notes de bas de page une disposition du Manuel administratif et un jugement du Tribunal dans leur version anglaise. Il demande à ce dernier d'écarter des débats l'annexe et les notes en question.

L'UNESCO soutient que la requête est dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant demande l'annulation de la décision du 2 août 2016 par laquelle la Directrice générale a notamment confirmé son licenciement, de même que des décisions des 1^{er} février et 23 mai 2012.

Il sollicite en outre sa réintégration ou le renvoi de l'affaire à l'Organisation pour nouvelle décision et versement de la rémunération dont il a été privé depuis son licenciement, le paiement avec intérêts d'une indemnité à titre de réparation du préjudice moral et matériel subi et des dépens.

2. Le requérant fait grief à la défenderesse d'avoir violé la lettre et l'esprit de l'article 6, paragraphe 4, du Règlement du Tribunal, pour avoir, dans sa réponse, produit les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux dans leur version anglaise et cité un des textes applicables ainsi qu'un extrait de jurisprudence en anglais, alors que la requête a été introduite en français. Il demande au Tribunal d'écarter ces éléments des débats.

3. Mais, en vertu de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 8 du Règlement du Tribunal, une organisation défenderesse devant celui-ci n'est tenue de fournir une traduction dans la langue de la procédure choisie par le requérant que pour «toute pièce qui n'est pas rédigée en anglais ou en français». Dans la mesure où, en l'espèce, les pièces en cause sont rédigées en anglais, l'UNESCO n'avait pas à en produire une version française. En outre, la circonstance que des extraits de textes applicables et de jurisprudence aient été cités en anglais dans les écritures de la défenderesse n'est pas de nature à justifier que ces éléments soient écartés des débats. Il s'ensuit que le moyen soulevé par le requérant doit être rejeté.

4. Le requérant se plaint d'une violation de son droit à un recours interne effectif. Il fait valoir, en ce sens, que le Conseil d'appel a ignoré la plupart de ses arguments, tout comme la Directrice générale, qui ne les a pas davantage examinés.

5. Le Tribunal constate que, contrairement aux allégations de la défenderesse, si le Conseil d'appel s'est certes prononcé sur les griefs du requérant relatifs à la non-consultation du Conseil exécutif et à la composition du Comité paritaire de discipline, il n'a, en revanche, fait aucune mention des nombreux autres griefs de nature procédurale

soulevés par le requérant. Il n'a ainsi notamment pas répondu à l'argumentation concernant la non-consultation du Comité consultatif spécial, les diverses irrégularités entachant, selon lui, la procédure disciplinaire et la violation des droits de la défense. Le Conseil d'appel n'a donc pas examiné l'ensemble des griefs du requérant. En outre, la Directrice générale n'a pas davantage traité ces divers griefs dans sa décision du 2 août 2016. Dès lors, le droit du requérant au bénéfice d'un recours interne effectif a été méconnu. La décision attaquée se trouve de ce fait entachée d'une illégalité justifiant son annulation.

6. À ce stade de ses constatations, le Tribunal devrait normalement renvoyer l'affaire à l'Organisation afin que la procédure de recours interne soit reprise dans des conditions régulières. Mais, compte tenu du temps écoulé depuis les faits et de l'intérêt s'attachant à ce que la question de la légalité de la mesure disciplinaire litigieuse soit définitivement tranchée par le présent jugement, le Tribunal ne procédera pas ainsi en la circonstance et examinera lui-même cette question.

7. Le requérant soutient que la défenderesse a violé les droits de la défense en ce qu'il n'a pas été clairement informé, dès le début de la procédure, des griefs retenus contre lui. Il explique en effet que deux des griefs retenus par la Directrice générale pour justifier la sanction qui lui a été infligée ne figuraient pas en tant que tels dans l'énumération des griefs soumis à l'examen du Comité paritaire de discipline. Ainsi, il affirme que ce n'est qu'à la fin de la procédure que l'administration lui a reproché d'avoir frauduleusement dissimulé à l'enquêteur l'implication de son épouse dans le projet CHERPLAN et de s'être placé dans une situation fautive de conflit d'intérêts du fait de la conclusion, par la société INNOREG, d'un contrat avec M. M., à qui il avait préalablement attribué un contrat de consultant pour le compte de l'UNESCO.

8. Selon la défenderesse, les griefs retenus à l'encontre du requérant ont été régulièrement communiqués à celui-ci dès le début de la procédure disciplinaire et à tous les stades de cette dernière.

9. Il ressort du dossier, et notamment du rapport du Comité paritaire de discipline, que la procédure disciplinaire a été ouverte contre le requérant à raison des griefs suivants :

- a) participation délibérée à des activités à l'origine d'un conflit d'intérêts;
- b) violation des règles en matière de passation des marchés;
- c) exercice non autorisé d'activités commerciales et usage abusif de la messagerie électronique de l'UNESCO.

Le Tribunal note que, dans la décision du 2 août 2016, confirmant celle du 1^{er} février 2012, la Directrice générale a considéré comme un grief autonome les déclarations faites par le requérant, au cours de la procédure d'enquête, visant à dissimuler frauduleusement l'implication de son épouse dans le projet CHERPLAN, alors que, dans l'énumération des griefs soumis au Comité paritaire de discipline, cette dissimulation était simplement présentée comme un élément venant à l'appui du premier conflit d'intérêts.

Le Tribunal relève aussi et surtout que le dernier grief retenu par la Directrice générale, à savoir le conflit d'intérêts supplémentaire résultant de la conclusion d'un contrat entre la société INNOREG et M. M. n'a pas été soumis en tant que tel au Comité paritaire de discipline.

Le requérant est donc fondé à soutenir que la sanction qui lui a été infligée repose en partie sur des griefs différents de ceux soumis au Comité paritaire de discipline.

Le Tribunal note par ailleurs que certains griefs retenus par la Directrice générale n'ont pas été considérés comme établis par ledit comité — qui, au demeurant, avait proposé que le requérant fasse l'objet d'un simple blâme écrit — et que d'autres n'ont pas été retenus par le Conseil d'appel.

Dans ces conditions, le Tribunal ne peut avoir la certitude que la décision de la Directrice générale aurait été la même si son auteur n'avait tenu compte que des seuls griefs mentionnés expressément comme tels dans l'énumération des griefs soumis au Comité paritaire de discipline. Il s'ensuit que la décision de licenciement, intervenue dans des conditions irrégulières, doit être annulée pour ce motif.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la décision de licenciement du 1^{er} février 2012 et celle du 23 mai 2012 qui l'a confirmée, de même que la décision du 2 août 2016, doivent être annulées, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

11. Le requérant demande sa réintégration au sein de l'Organisation. Cependant, selon sa jurisprudence, le Tribunal n'ordonnera la réintégration d'un fonctionnaire au bénéfice d'un contrat de durée déterminée que dans des cas exceptionnels (voir le jugement 3417, au considérant 9). Le Tribunal, qui estime qu'on ne se trouve pas, dans la présente affaire, dans un tel cas exceptionnel, n'ordonnera pas cette réintégration.

12. Le requérant a cependant droit à l'indemnisation du préjudice matériel qu'il a subi du fait de son licenciement illégal. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation de ce préjudice en allouant à l'intéressé l'équivalent des salaires et indemnités de toute nature auxquels il aurait eu droit jusqu'à la date d'expiration de son contrat, soit le 31 octobre 2012, déduction faite du montant du préavis qu'il a touché lors de son licenciement et des rémunérations qu'il aurait pu percevoir pendant cette période.

L'Organisation devra également verser au requérant l'équivalent des cotisations dont elle aurait dû normalement s'acquitter au titre de l'acquisition des droits à pension pour la même période.

Il n'y a pas lieu d'assortir ces diverses sommes d'intérêts.

13. Le licenciement pour motif disciplinaire du requérant lui a par ailleurs causé, en raison notamment de l'atteinte qu'il a portée à sa réputation professionnelle, un préjudice moral, dont il sera fait une juste réparation en allouant à l'intéressé une indemnité de 15 000 euros.

14. Le requérant se plaint de la durée excessive de la procédure de recours interne.

Le Tribunal rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle un fonctionnaire a droit à des moyens de recours interne efficaces et est en droit de voir une décision sur un recours interne prise dans des délais

raisonnables (voir le jugement 3336, au considérant 6). Il y a lieu de constater qu'en l'espèce le requérant avait déposé sa requête détaillée devant le Conseil d'appel le 11 mars 2015 — après le prononcé du jugement 3398 — et que la décision de la Directrice générale statuant sur ce recours n'est intervenue que le 2 août 2016, soit près de dix-sept mois plus tard.

Le Tribunal estime qu'eu égard à la nature de l'affaire, qui concerne un licenciement pour motif disciplinaire, une telle durée présente un caractère excessif et qu'il y a lieu d'octroyer au requérant une indemnité pour tort moral de 1 000 euros à ce titre.

15. Le requérant sollicite la condamnation de l'Organisation au remboursement des frais de voyage (transport et logement) liés à sa participation à l'audience devant le Conseil d'appel. Il fait valoir que, même en l'absence de dispositions textuelles expresses, l'Organisation pourrait procéder à ce remboursement en application du paragraphe 22 de l'annexe A aux Statut et Règlement du personnel, aux termes duquel, «[l]orsqu'un membre du personnel occupant un poste hors du Siège de l'Organisation introduit un recours, le Directeur général peut, s'il considère, après avis du Président du Conseil d'appel, que la présence du requérant est nécessaire, faire supporter les frais de voyage de celui-ci par l'Organisation, soit en combinant ce déplacement avec une mission officielle, soit par tout autre moyen. Si le Directeur général n'estime pas que cette présence est nécessaire, le requérant a néanmoins le droit d'assister à l'audience, à condition de voyager à ses frais et à une date approuvée par le Directeur général.»

16. Le Tribunal considère cependant que l'annexe A ne prévoit qu'une faculté pour le Directeur général de faire supporter les frais de voyage à l'Organisation et qu'en l'espèce, la décision de ne pas rembourser les frais exposés par le requérant pour assurer sa défense devant le Conseil d'appel ne procède pas d'un usage abusif du pouvoir d'appréciation ainsi conféré à cette autorité.

17. L'avocat du requérant a demandé au Tribunal de distraire à son profit les condamnations pécuniaires allouées au requérant. Mais il n'appartient pas au Tribunal de connaître des relations d'ordre privé nouées entre un requérant et son conseil. Cette demande sera donc rejetée.

18. Le requérant obtenant partiellement satisfaction, il a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 5 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée du 2 août 2016, la décision de licenciement du 1^{er} février 2012 et celle du 23 mai 2012 sont annulées.
2. L'UNESCO versera au requérant des dommages-intérêts pour tort matériel calculés comme il est indiqué au considérant 12 ci-dessus.
3. Elle lui versera également une indemnité d'un montant total de 16 000 euros pour tort moral.
4. Elle lui versera enfin la somme de 5 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 16 novembre 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2019.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ