

## SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

### Affaire SOCK

#### Jugement No 1441

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. Tabaski Sock le 6 juin 1994 et régularisée le 26 août, la réponse de l'UNESCO en date du 20 octobre 1994, la réplique du requérant du 7 janvier 1995, et la duplique de l'Organisation du 31 mars 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu que le requérant demande l'audition par le Tribunal de quinze témoins et que le Tribunal considère toutefois ces témoignages inutiles en l'état du dossier;

Vu que dans ce litige, qui concerne le licenciement du requérant pour faute grave en cours d'exécution d'un contrat de durée déterminée, les parties ont soumis au Tribunal les conclusions suivantes :

Le requérant :

1. Annuler la décision du Directeur général de l'UNESCO portant licenciement du requérant;
2. ordonner la réintégration du requérant dans son emploi, avec rappel de son salaire depuis sa mise en congé provisoire au 28 avril 1989;
3. condamner l'Organisation au paiement de la somme de deux millions de francs français au titre de dommages-intérêts, même en cas de réintégration;
4. condamner l'Organisation au versement de la somme de cent mille francs français au titre de dépens.

La défenderesse :

Rejeter la requête.

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

A. Le requérant, ressortissant sénégalais, est entré au service de l'UNESCO le 1er février 1979 en qualité d'assistant administratif. Il a occupé à partir du 1er août 1981 un poste de grade L.6 au Bureau régional d'éducation pour l'Afrique à Dakar au titre d'un engagement de durée définie, régulièrement renouvelé, qui devait expirer le 31 juillet 1990. A la suite d'une enquête menée au Bureau régional du 19 au 28 avril 1989 par l'Inspection générale des services, le requérant a été accusé de malversations dans la gestion financière d'un séminaire organisé à Lagos du 20 au 31 mars 1989. Le 28 avril, il a été mis en congé avec effet immédiat et, en août, son cas a été soumis au Comité mixte de discipline. Le 12 octobre, il s'est vu notifier de nouvelles charges, à savoir un trop-perçu lors d'un séminaire tenu à Conakry en novembre 1988. Le 19 janvier 1990, il a été renvoyé sans préavis pour faute grave, décision confirmée le 30 janvier. Le 12 juillet 1990, le requérant a saisi le Conseil d'appel d'un avis d'appel dirigé contre cette décision, complété le 1er octobre par un mémoire de recours. Dans son rapport du 14 janvier 1994, le Conseil d'appel a recommandé au Directeur général de rapporter sa décision. Toutefois, par lettre du 7 mars 1994, ce dernier a informé le requérant de sa décision de la maintenir. Telle est la décision entreprise.

B. Le requérant allègue que la composition du Comité mixte de discipline n'a pas été conforme aux dispositions pertinentes en ce que, notamment, ses membres auraient dû être choisis parmi les fonctionnaires en poste au lieu d'affectation du requérant. Son droit d'être entendu n'a pas été respecté au cours de la procédure devant ce comité. Enfin, ni la décision du 19 janvier 1990 le renvoyant sans préavis, ni la décision confirmative du 30 janvier 1990, ni celle du 7 mars 1994 rejetant l'avis du Conseil d'appel, ne sont motivées. Il conteste la matérialité des faits qui lui

sont reprochés.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la composition du Comité mixte de discipline a été régulière. Le requérant a pu exposer son point de vue à tous les stades de la procédure. Il apparaît clairement que la décision de renvoi sans préavis est motivée par les malversations dont le requérant s'est rendu coupable, et qui sont démontrées.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens et fait valoir que les tâches dont il s'acquittait au sein de l'unité administrative du Bureau régional étaient subalternes.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme que les moyens invoqués par le requérant ne sont pas fondés. Elle maintient ses arguments et soutient que le requérant a gravement manqué à ses obligations professionnelles.

CONSIDERE :

1. Le requérant, de nationalité sénégalaise, ancien fonctionnaire de l'UNESCO, de grade L.6, avec le titre d'assistant administratif, employé en qualité de comptable par le Bureau régional d'éducation pour l'Afrique (ci-après "le Bureau régional"), établi à Dakar, demande l'annulation de la décision du Directeur général de l'UNESCO portant licenciement de l'intéressé pour faute grave, avec effet au 19 janvier 1990.

2. Le requérant a été recruté par le Bureau régional à partir de 1979, d'abord sous forme de contrats temporaires, ensuite, à partir du 1er août 1981, en vertu de contrats de durée définie, périodiquement renouvelés. Au moment des faits qui ont donné lieu au licenciement, le cinquième contrat de ce genre, allant du 1er août 1988 au 31 juillet 1990, était en cours d'exécution.

3. Du 19 au 28 avril 1989, une mission de l'Inspection générale de l'administration centrale de l'UNESCO, composée de MM. Dan Spiers et Martin Shio, séjourna à Dakar en vue de mener une enquête générale sur la gestion administrative et financière du Bureau régional. L'attention des inspecteurs fut attirée à cette occasion par l'état suspect des comptes d'un séminaire sur l'éducation en matière de population qui venait de se dérouler à Lagos, du 20 au 31 mars 1989, et dont la gestion financière avait été assurée par le requérant. Après avoir entendu le requérant en présence de son supérieur et vérifié les écritures, ils acquièrent la conviction que M. Sock avait, dans les documents comptables, falsifié des signatures et fraudé les participants, par un jeu sur le prix des chambres d'hôtel, de sommes qui leur revenaient au titre de per diem.

4. A l'issue de leur mission, le 28 avril 1989, les inspecteurs informèrent le directeur du Bureau régional de leurs constatations, qui concernaient deux fonctionnaires, convaincus de fraudes similaires, M. Sock pour le séminaire de Lagos et M. Kwame Amoako-Tuffuor pour un séminaire qui avait eu lieu en novembre 1988 à Conakry. Tout en réservant d'ultérieures vérifications concernant M. Tuffuor, les inspecteurs demandèrent au directeur du Bureau régional de suspendre immédiatement M. Sock, d'autant plus qu'ils estimaient que les prestations de l'intéressé ne permettaient pas, de toute manière, de le maintenir dans son poste. A cette occasion, le directeur du Bureau régional informa les inspecteurs que ce n'était pas la première fois que M. Sock avait été suspecté d'irrégularités financières, à tel point qu'on avait dû lui retirer déjà quelque temps auparavant la gestion de la caisse pour menues dépenses.

5. Par décision du même jour, 28 avril 1989, le directeur du Bureau régional suspendit M. Sock de ses fonctions, en lui conservant cependant son traitement.

6. Après avoir terminé l'instruction de l'affaire, l'administration décida de réunir, au siège central, le Comité mixte de discipline. M. Sock fut convoqué à la session de ce comité à Paris, en octobre 1989. Les charges concernant le séminaire de Lagos, contenues dans un document daté du 4 août 1989, furent remises au requérant à Dakar, le 10 août suivant; de nouvelles charges concernant le séminaire de Conakry lui furent remises le 12 octobre 1989, lors de son arrivée à Paris.

7. M. Sock fut entendu le 16 octobre 1989 par le Comité de discipline, en présence des inspecteurs qui avaient fait partie de la mission de contrôle. Dans son rapport, le Comité de discipline retient que, dans le contexte du désordre administratif ("lax administrative environment") qui régnait au bureau de Dakar, les preuves disponibles à ce moment suggéraient effectivement la responsabilité du défendeur pour les reproches dirigés contre lui ("the evidence as it now stands does point to the defendant's responsibility for the charges made against him"), mais il se dit incapable, dans l'état de l'instruction, d'arriver à des conclusions précises en ce qui concerne l'étendue de telles responsabilités ("the Committee does not wish to draw clear-cut conclusions as regards the extent of such

responsibilités"). Le comité s'abstient donc de formuler une recommandation, en attendant les résultats ultérieurs de l'instruction.

8. A la suite du rapport du Comité de discipline, le Directeur général décida de licencier le requérant. Cette décision, annoncée par télex du 19 janvier 1990, fut confirmée par une lettre du 30 janvier 1990, dans laquelle le directeur du Bureau du personnel informait le requérant de ce que son renvoi avait été décidé par le Directeur général conformément à l'article 10.2 du Statut du personnel et à la disposition 110.1 a) du Règlement du personnel. Dans la même lettre, M. Sock était invité à restituer à l'Organisation la somme de 941 dollars des Etats-Unis représentant le montant du détournement dont il s'était rendu coupable lors du séminaire de Lagos.

9. Le 1er octobre 1990, le requérant s'adressa au Conseil d'appel de l'UNESCO; l'administration déposa sa réponse le 14 décembre 1990. Le requérant ne s'étant pas présenté à l'audience du Conseil, convoquée originairement pour le 24 novembre 1992, le Conseil d'appel décida de lui adresser une seconde convocation, pour le 23 août 1993. M. Sock assista à cette audition et y assura sa propre défense. Le Conseil d'appel rendit son avis le 14 janvier 1994. Cet avis contient une analyse minutieuse des griefs opposés au requérant et de la défense de M. Sock. Sans contester, à la suite du Comité mixte de discipline, la mauvaise gestion financière "évidente" du requérant, le Conseil est resté partagé sur ses conclusions : une majorité de trois membres estimait en effet que les malversations du requérant n'étaient pas prouvées au-delà de tout doute et qu'il fallait donc rapporter la décision de licenciement à la faveur de la "présomption d'innocence".

10. Les deux autres membres du Conseil d'appel, dont le président, formulèrent une opinion dissidente longuement motivée, dans laquelle ils exprimaient la conviction que les documents comptables soumis au Conseil ne répondaient pas aux règles fondamentales de clarté et de transparence qui doivent régir ce genre de documentation. A leur avis, il était démontré, au-delà de tout doute, que des signatures avaient été falsifiées, que plusieurs documents comptables étaient raturés et réécrits et que le requérant avait établi, pour les mêmes opérations comptables, plusieurs documents originaux qu'il avait soumis par la suite à des manipulations. Même si on pouvait entretenir des doutes sur le point de savoir si le requérant s'était effectivement enrichi, la tentative de fraude aux dépens des participants du séminaire de Lagos était établie. Au surplus, les manoeuvres comptables du requérant avaient causé un dommage moral à l'institution, ce qui constituait en soi une faute suffisamment grave pour justifier la sanction prise à son égard. Enfin, les documents trouvés dans le bureau de M. Sock après sa mise en congé montraient la collusion de l'intéressé avec M. Tuffuor à l'occasion du séminaire de Conakry, par l'utilisation des mêmes procédés.

11. Le requérant ayant prié le Directeur général de retirer la décision de licenciement, à la suite du rapport du Conseil d'appel, et de l'indemniser du tort subi, le Directeur général l'informa, par lettre du 7 mars 1994, qu'après examen attentif du rapport, il avait décidé de rejeter définitivement son recours. C'est cette décision, ainsi que celles des 28 avril 1989 et 30 janvier 1990, qui forment l'objet du litige.

12. Le requérant a déposé sa requête le 6 juin 1994. A l'appui de ses demandes il fait valoir deux ordres de moyens :

a) plusieurs moyens d'ordre formel, tirés de la composition irrégulière du Comité mixte de discipline, d'une atteinte aux droits de la défense et d'un manque de motivation des décisions de suspension et de licenciement;

b) quant au fond, conforté par la conclusion du Conseil d'appel, le requérant nie les faits qui lui sont reprochés et demande une enquête par témoins devant le Tribunal.

13. L'Organisation fait valoir que le requérant a été licencié sans préavis pour "faute grave", conformément aux termes de l'article 10.2 du Statut du personnel et de la disposition 110.1 a) du Règlement. Selon ces dispositions, son licenciement pouvait se faire sans autre forme de procédure. Une enquête en bonne et due forme a été néanmoins menée à son égard, dans le plus strict respect, à tous les stades, des droits de la défense; les faits qui justifient la décision prise auraient été démontrés et la légalité de la décision ne saurait être contestée.

Sur les griefs de caractère formel

14. Il est à remarquer que les griefs d'ordre formel ont été examinés déjà en détail par le Conseil d'appel, qui ne les a pas retenus. Comme la procédure suivie par le Conseil d'appel n'a pas fait, en elle-même, l'objet d'une critique quelconque de la part du requérant, le Tribunal peut se borner aux observations suivantes.

15. Le dossier porte témoignage de ce que la procédure disciplinaire a été conduite à tous les stades dans le plus strict respect des droits de la défense. Dès la découverte des irrégularités de la comptabilité, M. Sock a été interrogé par les inspecteurs de l'administration centrale, sur pièces et en présence de son chef hiérarchique; les griefs lui ont été communiqués à l'avance, par écrit, en vue de son audition par le Comité mixte de discipline, avec un délai suffisant pour préparer sa défense, sans exclure de cette constatation les griefs qui se rattachaient au séminaire de Conakry; le fait que M. Sock ait dû affronter devant le Comité de discipline les inspecteurs et répondre à leurs griefs ne signifie nullement que ces agents auraient fait partie du Comité, comme le requérant le prétend, en méconnaissance de la nature de la procédure à laquelle il était soumis; le Comité de discipline, évasif sur le fond, atteste expressément le respect des droits de la défense; enfin, la procédure d'appel a donné une fois de plus au requérant l'occasion de se défendre sur un dossier à ce stade largement connu de tous les participants.

16. A part la question du respect des droits de la défense, le requérant attaque encore la constitution même du Comité mixte de discipline : ce comité aurait été constitué au siège central de l'Organisation alors que, selon la disposition 110.2 d) du Règlement, pour le personnel occupé hors siège, il aurait dû être organisé au siège du Bureau régional et composé de membres du personnel local. Le Tribunal estime que la prescription invoquée par le requérant, écrite pour le bon ordre, n'est pas de nature impérative et qu'elle laisse donc à l'administration la liberté d'instituer un comité de discipline au siège central s'il y a de bonnes raisons de procéder ainsi. Or, en l'occurrence, il a été reconnu par les dirigeants du Bureau régional que les malversations reprochées à M. Sock ne pouvaient pas s'expliquer sans certaines connivences locales; l'Organisation avait donc toutes les raisons d'attirer la procédure disciplinaire vers le siège central. Il est à noter que le requérant n'a pas été en mesure de démontrer en quoi la constitution du comité aurait pu préjudicier à un examen compétent et indépendant de son cas.

17. Quant à l'absence de motivation, s'il est vrai que la révélation des motifs de toute action administrative constitue une garantie essentielle des droits du fonctionnaire, le Tribunal a toujours souligné que sa forme dépend de la nature de la mesure litigieuse et du contexte dans lequel celle-ci intervient. En l'occurrence, l'Organisation a soutenu avec raison que les décisions successives, de la suspension provisoire au licenciement définitif, sont intervenues dans un contexte parfaitement connu du requérant, à savoir : la suspension, à la suite de son audition par les inspecteurs; le licenciement, à la suite du rapport établi par le Comité de discipline; enfin, la confirmation définitive du licenciement, à la suite des délibérations du Conseil d'appel. Il y a, dans chacune de ces mesures, une référence explicite aux antécédents correspondants, de manière que le requérant ne saurait se plaindre d'avoir été pris au dépourvu par des mesures dont il n'aurait, prétendument, pas pu saisir la raison et la portée.

#### Sur les griefs de caractère matériel

18. Quant à la justification matérielle de la mesure de licenciement, le Tribunal voudrait faire remarquer en premier lieu que le requérant était titulaire d'un contrat à durée définie. Il n'y a pas de doute que les insuffisances et les fautes professionnelles établies à sa charge auraient permis à l'Organisation de refuser, sans autre forme de procédure, le renouvellement de son contrat. Le Tribunal a toujours reconnu la légitimité du pouvoir d'appréciation des organisations à cet égard et il a admis dans de multiples précédents que le renouvellement d'un contrat pouvait être refusé pour insuffisance ou faute professionnelles : voir, en dernier lieu, le jugement 1405 (affaire Moore).

19. Si, en l'occurrence, l'Organisation a eu recours aux formalités de la procédure disciplinaire, elle l'a fait pour s'autoriser à mettre fin avec effet immédiat au rapport d'emploi, en présence d'agissements qu'elle considérait intolérables pour son ordre interne et pour sa crédibilité. En fin de compte, le recours à cette procédure lui a permis de mettre fin au rapport d'emploi six mois avant son échéance, puisque aussi bien, selon les dernières indications données par l'Organisation, le traitement de M. Sock a été versé jusqu'au mois de janvier 1990, l'échéance du contrat étant fixée au 31 juillet de la même année. Tel est donc l'enjeu réel de la présente affaire.

20. Contrairement à l'opinion majoritaire du Conseil d'appel, le Tribunal estime que la décision du Directeur général a été pleinement justifiée au regard des faits établis au fil des différentes étapes de l'enquête disciplinaire. Même si un doute subsistait sur le point de savoir si, en fin de compte, M. Sock avait réussi à s'enrichir aux dépens des participants du séminaire de Lagos, même si les faits qui se rattachent au séminaire de Conakry ont été relativisés par le jugement 1251 (affaire Tuffuor), il reste que l'intéressé a appliqué des procédés comptables inadmissibles, qui ne peuvent avoir eu une signification que s'ils étaient destinés à dissimuler des fraudes de caractère matériel. Compte tenu des antécédents rappelés ci-dessus et de l'incapacité professionnelle du requérant, relevée par les inspecteurs et notée aussi par le Comité de discipline, les agissements du requérant à l'occasion du séminaire de Lagos ont rendu manifeste un manque de conscience professionnelle inacceptable du point de vue de l'éthique du service public. Vus dans le contexte d'une rencontre fréquentée par des participants de nombreux pays

de la région, ces agissements ont causé, au surplus, un dommage sérieux à l'image de l'Organisation, dont le requérant était le représentant autant que le serviteur.

21. Le Tribunal arrive donc à la conclusion que l'Organisation était fondée à suspendre le requérant de ses fonctions, dès la découverte des agissements inadmissibles survenus à l'occasion du séminaire de Lagos, et à le licencier à la suite d'une enquête disciplinaire dont la régularité ne saurait être mise en doute, malgré les insuffisances de l'avis du Comité de discipline. En effet, celles-ci ont été comblées par le Conseil d'appel, qui a rempli sa tâche avec conscience. Quant à la recommandation du Conseil d'appel, elle laissait libre la décision finale du Directeur général; on ne saurait critiquer le fait qu'il a, pour finir, suivi l'opinion minoritaire. Selon l'avis du Tribunal, c'est cette opinion qui avait pour elle les meilleures raisons.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 1995.

William Douglas  
Michel Gentot  
P. Pescatore  
A.B. Gardner