

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**K.**

**c.**

**UIT**

**138<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4832**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M<sup>me</sup> E.-J. K. le 3 novembre 2021, le mémoire en réponse de l'UIT du 17 janvier 2022, régularisé le 24 janvier, la réplique de la requérante du 28 février 2022 et la duplique de l'UIT du 31 mai 2022;

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

Après avoir examiné le dossier;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

La requérante conteste la décision de lui infliger la sanction disciplinaire de rétrogradation de deux grades.

La requérante est entrée au service de l'UIT en avril 2000, en qualité de conseillère principale pour la région Asie-Pacifique, au grade P.5, à Bangkok (Thaïlande). En octobre 2005, elle fut promue au grade D.1 en tant que chef/directrice régionale du Bureau régional pour l'Asie-Pacifique, toujours à Bangkok, au titre d'un contrat de caractère continu à compter du 19 août 2009. En février 2014, elle fut transférée au poste de chef du Département de l'innovation et des partenariats, au siège à Genève (Suisse). En juillet 2019, elle fut nommée chef par intérim du Département du pôle de connaissances numériques.

Après qu'un lanceur d'alerte anonyme eut formulé des allégations de pratiques frauduleuses contre un fonctionnaire P.3 du Bureau régional pour l'Asie-Pacifique, M. A. – qui avait été un subordonné direct de la requérante –, le Secrétaire général chargea l'Unité d'audit interne de mener une enquête. Dans son rapport daté du 28 mai 2018, l'Unité d'audit interne conclut que M. A. s'était prêté à une vaste fraude entre 2010 et 2017. L'UIT engagea contre lui une procédure disciplinaire, qui aboutit à sa révocation avec effet au 31 janvier 2019.

Compte tenu de l'ampleur de la fraude, une deuxième enquête fut lancée par la suite en septembre 2019, visant à vérifier si d'autres fonctionnaires avaient une quelconque responsabilité dans cette affaire. Elle fut menée par un enquêteur externe et portait sur plusieurs fonctionnaires et anciens fonctionnaires, dont la requérante en tant que directrice régionale du Bureau de Bangkok jusqu'à sa mutation au Siège. Un rapport d'enquête fut publié le 24 janvier 2020, dans lequel il était conclu que la requérante n'était pas au courant des activités frauduleuses de son subordonné, mais qu'elle ne l'avait pas supervisé correctement et que les manquements relevés, dont sa propre conduite, constituaient des «lacunes à la fois individuelles et systémiques dans les opérations de l'UIT (souvent catégorisées par complaisance administrative) ainsi qu'un manquement aux responsabilités de gestion à certaines périodes (donnant lieu à une négligence)»\*. Ce rapport fut communiqué à la requérante, qui présenta ses observations le 18 mars 2020.

Le 10 juin 2020, la requérante fut informée que, au vu des conclusions de l'enquêteur externe et après avoir examiné les observations qu'elle avait formulées, le Secrétaire général avait décidé d'engager une procédure disciplinaire à son encontre, conformément au chapitre X des Statut et Règlement du personnel, au motif qu'elle n'avait pas mis en place de réels contrôles de gestion et n'avait pas correctement supervisé les activités de M. A., ce qui constituait un manquement à ses responsabilités et, partant, une forme de négligence.

---

\* Traduction du greffe.

Le Secrétaire général considérait que la conduite de la requérante, si elle était établie, constituerait une faute grave.

Une chambre disciplinaire fut constituée de membres du Comité consultatif mixte afin d'examiner la question et de conseiller le Secrétaire général. La requérante fut interrogée à plusieurs reprises et eut la possibilité de fournir des observations écrites. Dans son rapport du 21 août 2020, la chambre disciplinaire estima que la faute n'était pas établie et conclut qu'il «n'y avait pas lieu d'infliger de sanction disciplinaire»\* à la requérante.

Étant donné que la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte était parvenue à des conclusions qui étaient contraires à celles de l'enquêteur externe, le Secrétaire général demanda au conseiller juridique de procéder à un examen approfondi du rapport de la chambre disciplinaire. Le conseiller juridique transmit son analyse au Secrétaire général le 24 novembre 2020, dans laquelle il indiquait avoir décelé plusieurs erreurs de fait dans le rapport en cause, concluait que trois des six allégations de faute étaient établies et estimait que la rétrogradation constituait la sanction la plus appropriée à infliger à la requérante.

Par lettre du 7 décembre 2020, le Secrétaire général approuva l'analyse du conseiller juridique et décida d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de rétrogradation de deux grades, soit de D.1 à P.4, avec effet immédiat. Elle fut informée qu'elle serait placée en congé spécial à plein traitement jusqu'à ce qu'un poste approprié de grade P.4 soit trouvé pour sa réaffectation.

Le 28 décembre 2020, la requérante pria le Secrétaire général de reconsidérer sa décision et demanda des éclaircissements. Sa demande fut rejetée le 11 février 2021. Le 15 mars 2021, elle saisit le Comité d'appel aux fins d'obtenir, entre autres, l'annulation de la décision de rétrogradation avec toutes les conséquences de droit qui en découlent, sa réintégration dans son ancien poste de grade D.1, une indemnité d'un montant d'au moins 500 000 francs suisses, des excuses écrites et l'ouverture d'une nouvelle enquête visant à déterminer si l'UIT avait été «induite en erreur et/ou mal conseillée»\* pendant la procédure.

---

\* Traduction du greffe.

Dans son rapport du 20 août 2021, le Comité d'appel conclut que les enquêtes menées par l'UIT pour établir s'il y avait eu manquement aux responsabilités de gestion s'agissant de la supervision de M. A. étaient légales et justifiées, et que la requérante n'avait pas supervisé et contrôlé efficacement les activités de son subordonné et, partant, avait une part de responsabilité dans l'affaire de fraude. Tenant compte des circonstances atténuantes, telles que les importantes lacunes systémiques dans les mécanismes en place au sein de l'UIT et des évaluations positives du comportement professionnel de la requérante, il estima que la rétrogradation de deux grades était une sanction trop sévère. Il recommanda au Secrétaire général de reconsidérer cette sanction et de demander à la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte de réévaluer le dossier et de donner un avis sur la mesure disciplinaire appropriée qu'il y avait lieu de prendre.

Par lettre du 3 septembre 2021, la requérante reçut notification de la décision du Secrétaire général de rejeter son recours et de maintenir sa décision de rétrogradation de deux grades. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée avec toutes les conséquences de droit qui en découlent, de conclure qu'elle n'a commis aucune faute, encore moins une «faute grave», et qu'elle ne s'est comportée ni de manière négligente ni de manière délibérée et irresponsable. Elle demande également au Tribunal d'ordonner le retrait de son dossier personnel de tout document se rapportant à la présente procédure et de la réintégrer avec effet immédiat dans son ancien poste avec plein effet rétroactif. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort moral ainsi que des dommages-intérêts punitifs et à titre exemplaire d'un montant d'au moins 1 000 000 francs suisses, ainsi qu'au moins 15 000 francs à titre de dépens pour la procédure de recours interne et la procédure devant le Tribunal. Elle demande en outre que toutes les sommes soient majorées d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter du 7 décembre 2020 et jusqu'à la date du paiement. Enfin, elle demande qu'il soit ordonné aux «personnes concernées, y compris les fonctionnaires élus et l'ancien fonctionnaire, qui ont initié et déterminé avec malveillance la sanction disciplinaire

illégal»\* de rembourser à l'UIT toute somme que le Tribunal pourrait ordonner à celle-ci de payer dans le jugement final.

L'UIT demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

#### CONSIDÈRE:

1. La requérante attaque la décision du Secrétaire général du 3 septembre 2021 de rejeter son recours interne et de maintenir sa décision antérieure du 7 décembre 2020 de lui infliger une sanction disciplinaire de rétrogradation de deux grades (du grade D.1 au grade P.4). La requête trouve son origine dans une fraude importante commise par un subordonné direct de la requérante, révélée à l'UIT au début de l'année 2018 par un lanceur d'alerte externe anonyme. Cette vaste fraude, qui a entraîné la révocation du fraudeur, s'était poursuivie sans être décelée pendant sept ans, de 2010 à 2017.

L'UIT a admis que des faiblesses et des lacunes systémiques en termes de procédure avaient favorisé la fraude, la plus importante jamais mise au jour au sein de l'organisation. Des enquêtes internes et externes ont révélé que les manœuvres frauduleuses étaient vastes, bien dissimulées et difficiles à déceler. Bien qu'il ait été établi que la requérante n'était pas au courant de la fraude, ne l'avait ni cautionnée ni dissimulée et n'y avait pas participé, l'UIT a pris des mesures disciplinaires à son encontre au motif qu'elle n'avait pas correctement mis en œuvre des mesures de surveillance et de supervision raisonnables à l'égard des activités du fraudeur pendant les années où elle avait été sa supérieure hiérarchique directe en tant que chef/directrice régionale du Bureau régional pour l'Asie-Pacifique, à Bangkok (Thaïlande), à savoir d'août 2009 à février 2014.

---

\* Traduction du greffe.

2. Avant d'examiner la demande de la requérante tendant à l'annulation de la décision attaquée pour des raisons à la fois de procédure et de fond, il convient de traiter à titre préliminaire deux questions de procédure.

Premièrement, la requérante a sollicité la tenue d'un débat oral. Toutefois, le Tribunal considère que les parties ont présenté suffisamment d'écritures et de documents exhaustifs et détaillés pour lui permettre d'être dûment informé de leurs arguments et des éléments de preuve pertinents. Cette demande est donc rejetée.

Deuxièmement, la conclusion énoncée au point i) du formulaire de requête, à savoir «ordonner aux personnes concernées, y compris les fonctionnaires élus et l'ancien fonctionnaire, qui ont initié et déterminé avec malveillance la sanction disciplinaire illégale, de rembourser [...] à l'UIT toute somme que le Tribunal pourrait ordonner [...] à celle-ci de payer à la requérante dans le jugement final»\* doit être rejetée, car elle ne relève pas de la compétence du Tribunal. La requérante se méprend quant au rôle du Tribunal à cet égard. Il n'appartient pas au Tribunal d'ordonner des mesures de la nature demandée contre des personnes qui ne sont pas parties au litige en cours.

3. Tout d'abord, il convient de rappeler la jurisprudence bien établie du Tribunal concernant les décisions disciplinaires. Dans le jugement 4745, au considérant 5, le Tribunal a, fort pertinemment, déclaré ce qui suit à cet égard:

«[Les] décisions [disciplinaires] relèvent du pouvoir d'appréciation d'une organisation internationale et ne sont soumises qu'à un contrôle limité. Il appartient au Tribunal de déterminer si une décision de nature discrétionnaire émanait d'un organe compétent, était régulière en la forme, si la procédure a été correctement suivie et, en ce qui concerne la légalité interne, si l'appréciation à laquelle l'organisation a procédé était fondée sur une erreur de droit ou de fait, ou si elle révélait que des éléments essentiels n'avaient pas été pris en considération ou si des conclusions manifestement erronées avaient été tirées des pièces du dossier ou enfin si un détournement de pouvoir était établi. De plus, le Tribunal ne mettra en cause les

---

\* Traduction du greffe.

constatations d'un organe d'enquête qu'en cas d'erreur manifeste (voir, par exemple, le jugement 4579, au considérant 4, et la jurisprudence citée).»

(Voir également le jugement 4764, au considérant 8.)

4. Parmi les nombreux moyens avancés par la requérante à l'appui de sa requête, il en est quatre qui, dès lors qu'ils concernent des erreurs de procédure ou des erreurs de droit, relèvent du contrôle restreint du Tribunal défini ci-dessus et s'avèrent déterminants pour trancher le présent litige. Ils portent sur la violation du droit de la requérante à une procédure régulière, la motivation insuffisante de la décision attaquée, une erreur de droit dans l'évaluation des prétendues conclusions de faute grave et de négligence grave, et le manque de proportionnalité de la sanction infligée.

5. S'agissant du premier moyen avancé par la requérante concernant le droit à une procédure régulière, il ressort du dossier que la décision attaquée du Secrétaire général du 3 septembre 2021 et sa décision antérieure du 7 décembre 2020 ont en commun la circonstance suivante: elles s'écartaient toutes deux de l'avis unanime d'un organe consultatif interne de l'organisation, à savoir, en ce qui concerne la décision attaquée, l'avis de trois membres du Comité d'appel du 20 août 2021 et, en ce qui concerne la décision du 7 décembre 2020, l'avis de cinq membres de la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte du 21 août 2020.

Pour bien comprendre le moyen de la requérante concernant la violation de son droit à une procédure régulière, il convient de résumer succinctement les principales étapes ayant abouti à la sanction disciplinaire qui lui a été infligée par suite de ces deux décisions.

6. Initialement, c'est l'enquête menée par l'Unité d'audit interne, dont les conclusions sont présentées dans son rapport du 28 mai 2018, qui a permis de recueillir des informations et de fournir des explications sur les manœuvres frauduleuses qui sont au cœur du présent litige. Elle a notamment révélé le fait que le fraudeur avait effectué plus de 300 transactions avec des fournisseurs suspects pendant la période comprise entre 2010 et 2017. Le montant total de ces

transactions s'élevait à plus de 3 000 000 francs suisses. En termes de répartition par année, les tableaux et graphiques figurant dans ce rapport montraient qu'environ 29 pour cent de ce montant concernait des transactions effectuées pendant la période 2010-2013, alors qu'environ 71 pour cent concernait la période 2014-2017.

7. Dans le rapport d'enquête suivant du 24 janvier 2020, il était demandé à l'enquêteur externe d'enquête sur les points suivants: «i) toute lacune individuelle ou systémique; et/ou ii) tout manquement aux responsabilités de gestion ayant trait à la surveillance et à la supervision des activités du Bureau de Bangkok en rapport avec l'affaire de fraude»\*. Dans sa conclusion, l'enquêteur externe a estimé qu'«il y avait des lacunes à la fois individuelles et systémiques dans les opérations de l'UIT (souvent catégorisées par complaisance administrative) ainsi qu'un manquement aux responsabilités de gestion à certaines périodes (donnant lieu à une négligence) de la part des deux directeurs régionaux, [...] et [que] ce sont les insuffisances collectives de ces parties qui ont permis [au fraudeur] de se livrer avec succès à ces manœuvres frauduleuses pendant une si longue période»\*.

L'enquêteur externe a ajouté que, malgré les insuffisances constatées, il était convaincu que ni ces personnes ni aucun des départements et divisions n'étaient au courant des manœuvres frauduleuses, notant que la découverte de la fraude avait été rendue difficile « parce que l'expert malhonnête et le fonctionnaire malhonnête travaillaient ensemble»\*. Il a cependant poursuivi en affirmant que, nonobstant les difficultés faisant obstacle à la découverte de la fraude, «si toutes les parties avaient pleinement rempli leurs devoirs, la fraude [aurait] probablement été découverte plus tôt, ce qui aurait empêché sa perpétuation»\*. Le Tribunal observe que, dans cette affirmation, l'enquêteur externe n'a pas identifié précisément les parties auxquelles il faisait référence ni précisé l'effet qu'aurait eu l'accomplissement desdits devoirs sur la probabilité de découvrir la fraude plus tôt.

---

\* Traduction du greffe.

L'enquêteur externe a ensuite affirmé que les insuffisances relevées dans son rapport, conjuguées aux circonstances de l'affaire, avaient créé un environnement dans lequel le fraudeur avait pu développer ses manœuvres frauduleuses de manière efficace et indécélable. Parmi les trois facteurs relevés, il a noté une absence de direction et de gestion efficace de la part des deux directeurs régionaux du Bureau de Bangkok, y compris la requérante, ainsi que le fait que le fraudeur n'avait pas été supervisé correctement.

Le Tribunal observe que, dans ce rapport d'enquête externe, il n'est aucunement fait mention d'une faute grave ou d'une négligence grave imputable à la requérante.

8. Au vu des constatations et des conclusions figurant dans le rapport d'enquête du 24 janvier 2020, le Secrétaire général a écrit à la requérante le 21 février 2020 pour lui notifier ce rapport et lui demander de fournir des observations sur celui-ci avant qu'il ne se prononce sur les mesures à prendre. Dans cette lettre, il a indiqué que, après un examen très attentif du rapport en question, il estimait que:

«[...] i) l'absence de gestion de la part de [la requérante] et ii) "le fait [établi] que la supervision n'avait pas été assurée correctement ainsi que l'absence de gestion efficace et de mise en œuvre de procédures de contrôle" visant à protéger et à garantir l'utilisation adéquate des ressources de l'UIT ont contribué à faciliter la fraude. [Son] comportement professionnel n'était pas à la hauteur des normes attendues pour un cadre supérieur de grade D.1 et constituerait une faute grave.»\* (Soulignement ajouté.)

9. Ensuite, le 10 juin 2020, le Secrétaire général a envoyé à la requérante une notification de mesures disciplinaires, dans laquelle il affirmait, à l'appui de ce qu'il présentait comme les conclusions du rapport du 24 janvier 2020, qu'elle avait permis au fraudeur «de mener ses activités dans un contexte où les contrôles étaient insuffisants ou inexistantes et où il tirait avantage d'une "délégation excessive, lui permettant d'agir sans la moindre vérification"»\*. À l'appui de cette

---

\* Traduction du greffe.

affirmation, le Secrétaire général se référait à six chefs d'accusation de conduite inappropriée, qu'il présentait en détail comme suit:

- «a) Pour ce qui est du partage d'informations et du suivi des activités importantes de votre subordonné, vous avez admis qu'il était difficile de discuter avec lui et vous n'étiez pas mise en copie des échanges pertinents [du fraudeur] avec des homologues internes ou externes.
- b) [Le fraudeur] était anormalement souvent absent du bureau – même en tenant compte de ses nombreuses missions et visites officielles –, mais vous n'avez pris aucune mesure pour régler ce problème.
- c) Des projets ont été élaborés ou traités par [le fraudeur] sans une participation adéquate de votre part, en fait, souvent sans passer par vous.
- d) Vous avez signé des dizaines de contrats [de prestation de services (SSA)] qui se sont avérés frauduleux, et il ne semble pas que vous ayez effectué ou mis en place des vérifications appropriées à cet égard au Bureau de Bangkok, même dans le cas de consultants qui ont été engagés à de multiples reprises.
- e) Un contrat de location d'un bureau dans le bâtiment [de la *National Broadcasting and Telecommunications Commission*] a été négocié et établi pendant votre mandat, et vous n'étiez même pas au courant qu'un loyer devait être payé pour cet espace de bureau.
- f) Vous n'avez pas cherché à savoir comment les activités du [B]ureau de Bangkok étaient organisées, de sorte que vous n'étiez même pas au courant que l'UIT finançait un certain nombre d'événements et engageait souvent des entreprises privées pour effectuer ces tâches.»\*

10. Le Secrétaire général a poursuivi en disant à la requérante qu'elle n'avait mis en place aucun contrôle administratif efficace et n'avait pas supervisé correctement les activités du fraudeur, et qu'une telle conduite, si elle était établie, constituerait une faute grave. Il a expliqué, dans les termes suivants, ce qu'il considérait être une faute grave:

«Indépendamment de l'applicabilité à la présente affaire de l'ordre de service n° 19/09 [énonçant la politique de lutte contre la fraude, la corruption et d'autres pratiques prohibées] – qui, comme vous l'avez relevé, a effectivement été publiée en 2019 –, les membres du personnel ont l'obligation d'exercer leurs fonctions en se montrant vigilants et en faisant

---

\* Traduction du greffe.

preuve de diligence raisonnable. Vous ne vous êtes pas acquittée de cette obligation, puisque vos fonctions en tant que directrice régionale de 2006 à 2013 comprenaient clairement des responsabilités de gestion et de supervision à l'égard du personnel du Bureau de Bangkok [...] et, malgré cela, vous n'aviez pas une vue d'ensemble des activités de votre équipe et n'avez pris aucune mesure raisonnable pour assurer le respect des normes requises. Cela constituait un manquement à vos responsabilités, ce qui est une forme de négligence. Il est généralement admis qu'une négligence grave peut constituer une faute grave [...] et, dans votre cas, votre comportement a atteint ce degré de gravité, eu égard notamment que:

- a) En tant que directrice régionale, vous occupiez un poste de haut niveau – au grade D.1 – et, en termes de structure, vous étiez la chef du Bureau et, par conséquent, la responsable de son fonctionnement global[.]
- b) Le Bureau de Bangkok disposait d'une petite équipe, avec un personnel très limité à superviser et un plus petit nombre encore de fonctionnaires. De plus, vous étiez la supérieure hiérarchique directe du poste d'administrateur de projet (P.3) et, contrairement aux autres cadres supérieurs, vous travailliez au même lieu d'affectation que [le fraudeur]. Autrement dit, en tant que directrice régionale, vous étiez particulièrement bien placée pour avoir une idée exacte de ses activités professionnelles. Aussi, comme vous l'avez souligné dans vos observations, vous avez établi ou passé en revue le processus de travail et les processus internes liés aux activités [du fraudeur].
- c) La fraude de Bangkok s'est poursuivie pendant des années et a pris de nombreuses formes (entreprises engagées pour organiser des événements se trouvant clairement en situation de conflit d'intérêts, facturation d'événements factices, paiement inutile d'un loyer pour un bureau, recrutement à plusieurs reprises d'experts au bénéfice de SSA ayant été ultérieurement assignés à des tâches autres que celles officiellement déclarées, paiement de prestations indues), et l'UIT en a subi un préjudice considérable, avec des pertes financières estimées en millions de dollars, une atteinte importante à la réputation du Bureau de Bangkok et à [l'UIT] dans son ensemble, ainsi qu'une perte de la confiance des membres, des donateurs et des partenaires.»\* (Soulignement ajouté.)

11. C'est par suite de cette notification de mesures disciplinaires que, conformément aux Statut et Règlement du personnel de l'organisation, une chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte a été constituée afin de donner un avis au Secrétaire général sur

---

\* Traduction du greffe.

l'imposition d'une éventuelle sanction à la requérante en raison des «lacunes et des manquements aux responsabilités de gestion ayant trait à la surveillance et à la supervision des activités du Bureau de Bangkok [...] en rapport avec l'affaire de fraude»\*. Dans son rapport du 21 août 2020, la chambre disciplinaire a analysé les six chefs d'accusation énoncés dans la notification de mesures disciplinaires transmise par le Secrétaire général le 10 juin 2020 et a conclu que la prétendue faute n'était pas établie sur la base des six problèmes relevés. Elle a donc recommandé au Secrétaire général qu'il «n'y avait pas lieu d'infliger de sanction disciplinaire»\* à la requérante. Le Tribunal observe que, dans ce rapport, les cinq membres de la chambre disciplinaire ont indiqué avoir tenu près de 10 réunions, interrogé la requérante et examiné un grand nombre de documents, dont la liste figurait dans le rapport.

12. Après avoir reçu le rapport de la chambre disciplinaire, le Secrétaire général a demandé au conseiller juridique de procéder à une analyse approfondie dudit rapport. Cela a donné lieu à l'analyse juridique du 23 novembre 2020, transmise au Secrétaire général le 24 novembre, sur la base de laquelle ce dernier a notifié à la requérante la mesure disciplinaire qu'il avait décidé de lui infliger le 7 décembre 2020. Le Secrétaire général estimait que cette analyse juridique était nécessaire compte tenu de ce qu'il considérait comme des divergences dans les conclusions de l'enquêteur externe et celles de la chambre disciplinaire, même si leurs mandats respectifs différaient depuis toujours. Le Tribunal relève que, dans cette analyse juridique, le conseiller juridique a fait référence à la circonstance que la requérante aurait été accusée de «faute grave ayant trait à son obligation de superviser/surveiller le travail [du fraudeur]»\* et aux six chefs d'accusation exposés ci-dessus.

L'analyse juridique comportait une appréciation des éléments de preuve relatifs à ces six chefs d'accusation spécifiques, et il a été conclu que trois d'entre eux, à savoir les chefs a), b) et d), devaient en fait être écartés car ils n'étaient étayés par aucun élément convaincant, ne constituaient pas en soi un indice d'un manque de communication avec

---

\* Traduction du greffe.

le fraudeur ou ne permettaient pas de démontrer que la requérante n'avait pas suffisamment évalué la compétence du fraudeur. Le conseiller juridique a toutefois conclu que, eu égard aux trois autres chefs d'accusation, il était parvenu à une conclusion différente de celle de la chambre disciplinaire.

En ce qui concerne le chef d'accusation c), il a notamment indiqué ce qui suit:

«27. En ce qui concerne sa participation aux projets, il est évident qu'au lieu d'assurer un contrôle adéquat – qui comprend la confrontation des informations et un certain degré de vérification analytique – [la requérante] s'est bornée à effectuer le suivi du déroulement des projets en fonction des informations fournies par [le fraudeur].»\*

S'agissant des chefs d'accusation e) et f), le conseiller juridique a conclu que, selon lui, il était établi que, bien qu'elle ait eu connaissance de l'existence d'un bureau de projets en dehors des locaux du Bureau de Bangkok, la requérante n'avait, par négligence, effectué aucune vérification, même minimale, à cet égard et que, contrairement aux conclusions de la chambre disciplinaire, les événements organisés par l'intermédiaire d'entreprises privées dont il est question dans le chef d'accusation f) ont eu lieu, pour certains, alors qu'elle était toujours directrice régionale. Sur la base de son analyse, le conseiller juridique a estimé qu'il existait des motifs permettant de conclure ce qui suit:

«54. Le degré de participation de [la requérante] aux activités du [Bureau de Bangkok] était insuffisant. Il ressort des éléments de preuve qu'[elle] se fiait aux informations fournies par [le fraudeur] concernant le déroulement des projets, sans les vérifier ou très peu. On ne saurait dire que cela constituait une supervision efficace. La gestion effectuée par [la requérante] semblait se concentrer sur la croissance du portefeuille du [Bureau de Bangkok], tout en négligeant la dimension de surveillance. La surveillance se résume, précisément, à un contrôle et à des vérifications visant à assurer la régularité et la conformité aux normes requises (ce qui est crucial, pour des raisons évidentes, dans des domaines où des dépenses sont engagées, tels que l'approvisionnement et le recrutement).

---

\* Traduction du greffe.

55. Étant donné que les devoirs de [la requérante] en tant que directrice régionale étaient essentiellement liés à la gestion, avec la supervision comme fonction fondamentale précisée expressément dans sa description de poste [...], le fait qu'elle n'a pas assuré une supervision et une surveillance adéquates constitue un manquement à ses responsabilités professionnelles. Compte tenu de l'ancienneté de [la requérante] (D.1) et de ses fonctions aussi bien en tant que chef du Bureau et première supérieure hiérarchique [du fraudeur], ainsi que de la gravité de la fraude [du fraudeur] et ses conséquences importantes [...] pour l'UIT, ce manquement atteint le degré de négligence grave et constitue une faute grave.»\* (Soulignement ajouté.)

13. Le conseiller juridique a conclu que, compte tenu de certaines circonstances atténuantes qu'il avait identifiées et de la coopération exemplaire de la requérante pendant l'enquête et la procédure disciplinaire, une sanction de rétrogradation semblait plus appropriée et plus adaptée que la révocation s'agissant de la conduite reprochée, à savoir le fait qu'elle n'avait pas correctement supervisé un membre de son équipe. Il a souligné qu'il n'existait aucun précédent concernant une rétrogradation de deux grades ou plus et qu'il convenait de garder à l'esprit que, pour la requérante, une rétrogradation de plus d'un grade entraînerait des conséquences supplémentaires, car cela impliquerait la perte de son statut diplomatique.

14. Dans la notification de la mesure disciplinaire du 7 décembre 2020 qui a suivi cette analyse juridique du conseiller juridique, le Secrétaire général a notamment écrit ce qui suit au sujet de ce qu'il considérait comme constituant une faute grave pour justifier sa décision d'infliger à la requérante la sanction de rétrogradation de deux grades:

«Étant donné que vos devoirs en tant que directrice régionale étaient essentiellement liés à la gestion, avec la supervision comme fonction fondamentale précisée expressément dans votre description de poste [...], le fait que vous n'avez pas assuré une supervision et une surveillance adéquates constitue un manquement à vos responsabilités professionnelles. Compte tenu de votre ancienneté (D.1) et de vos fonctions aussi bien en tant que chef du Bureau et première supérieure hiérarchique [du fraudeur], ainsi que de la gravité de la fraude [du fraudeur] et ses conséquences importantes [...] pour

---

\* Traduction du greffe.

l'UIT, ce manquement atteint le degré de **négligence grave** et constitue une **faute grave**.»\* (Caractères gras dans l'original, soulignement ajouté.)

«À la lumière de ce qui précède, le Secrétaire général a décidé d'appliquer la sanction disciplinaire de **rétrogradation de deux grades**. Cette mesure est jugée proportionnée à la faute établie dans votre dossier; de plus, elle semble adaptée à la nature de l'infraction, étant donné que votre manquement concerne votre capacité d'assurer une supervision et une surveillance à un niveau élevé.»\* (Caractères gras dans l'original.)

15. Le 28 décembre 2020, la requérante a prié le Secrétaire général de reconsidérer sa décision et demandé des éclaircissements. Le 11 février 2021, la chef adjointe du Département de la gestion des ressources humaines a informé la requérante que, tout en reconnaissant que, sur les six chefs d'accusation exposés précédemment, seuls ceux des points c), e) et f) avaient été considérés par l'organisation comme ayant été prouvés, le Secrétaire général rejetait néanmoins sa demande de reconsidération de la décision du 7 décembre 2020 et que cette décision contestée était maintenue.

16. À la suite du recours interne introduit par la requérante pour contester cette décision, le Comité d'appel a rendu son rapport le 20 août 2021 après avoir reçu des écritures exhaustives et avoir tenu 16 réunions au total. Dans ce rapport, le Comité d'appel a résumé la position du Secrétaire général, insistant en particulier sur le fait que ce dernier avait expliqué que la requérante «était tenue responsable, non pas de la fraude, mais du manque de supervision sérieuse établi à l'égard du fonctionnaire au [Bureau de Bangkok] qui s'est livré à des activités frauduleuses pendant des années»\*, et que la responsabilité de la requérante «ne reposait pas sur le fait qu'elle n'avait pas décelé les irrégularités, mais qu'elle n'avait pas déployé suffisamment d'efforts pour prévenir un risque prévisible»\*, de sorte que sa gestion du Bureau du Bangkok avait effectivement eu une incidence sur la capacité et la volonté du fraudeur à se lancer dans des activités frauduleuses.

Dans la section des conclusions de son rapport, le Comité d'appel a maintenu que la requérante n'avait pas été au courant des activités

---

\* Traduction du greffe.

frauduleuses pendant son mandat en tant que directrice régionale du Bureau de Bangkok et n'avait pas participé à la fraude, ne l'avait ni cautionnée ni dissimulée, et qu'elle s'était montrée pleinement coopérative pendant le processus d'enquête. Toutefois, le Comité d'appel a conclu que la requérante et ses successeurs n'avaient pas effectué une supervision et un contrôle efficaces des activités des personnes impliquées dans les manœuvres frauduleuses, comme expressément indiqué dans leur description de poste, de sorte qu'ils avaient une part de responsabilité dans l'affaire de fraude. Il a cependant conclu que la sanction disciplinaire de rétrogradation de deux grades était trop sévère et qu'il convenait donc de recommander au Secrétaire général de reconsidérer cette sanction et de demander à la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte de réévaluer le dossier et de donner un avis sur la mesure disciplinaire appropriée à infliger à la lumière des éléments fournis dans l'analyse du conseiller juridique et dans les conclusions de son rapport du 20 août 2021.

Le Tribunal note que le rapport du Comité d'appel ne faisait aucunement référence à des notions de négligence grave ou de faute grave.

17. Enfin, dans la décision attaquée du 3 septembre 2021, dans laquelle le Secrétaire général a notifié à la requérante le rapport du Comité d'appel du 20 août 2021, il a indiqué qu'après un examen attentif il «rest[ait] d'avis que [son] comportement constitu[ait] une faute grave et que la sanction qui en découlait, bien que sévère, était proportionnée à la gravité de la faute»\*. Il a fait référence aux circonstances atténuantes exposées en détail dans sa notification du 7 décembre 2020 pour expliquer que celles-ci avaient été prises en compte dans la détermination de la sanction de rétrogradation de deux grades. Il a affirmé qu'il ne voyait aucun motif de reconsidérer la sanction disciplinaire prononcée et que les raisons pour lesquelles la recommandation de la chambre disciplinaire avait été rejetée lui avaient été amplement expliquées dans sa décision antérieure du 7 décembre

---

\* Traduction du greffe.

2020, et que des détails supplémentaires avaient été donnés pendant la procédure de recours interne.

18. Le premier moyen avancé par la requérante tiré de la violation de son droit à une procédure régulière s'articule autour des différentes étapes suivies par l'organisation pour infliger la sanction de rétrogradation de deux grades. À cet égard, la requérante prétend que l'UIT a en particulier ajouté des étapes, notamment l'analyse juridique du conseiller juridique, qui n'est pas prévue par les règles internes de l'organisation et dans le cadre de laquelle son droit de défense et la garantie d'une procédure régulière ont été purement et simplement ignorés.

19. Le chapitre X des Statut et Règlement du personnel de l'UIT énonce les dispositions relatives aux mesures disciplinaires.

L'article 10.1 du Statut prévoit qu'un fonctionnaire qui est convaincu de faute peut faire l'objet de sanctions et que le Secrétaire général peut révoquer un fonctionnaire coupable de faute grave.

La disposition 10.1.1 du Règlement fait référence à la faute comme suit:

«Un fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre des Statut et Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international, peut être considéré comme ayant une conduite ne donnant pas satisfaction au sens de l'Article 10.1 du Statut du personnel, ce qui entraîne l'introduction de mesures disciplinaires pour faute.»

La faute grave n'est définie ni dans le Statut du personnel ni dans le Règlement du personnel.

20. En ce qui concerne les sanctions, la rétrogradation de grade est l'avant-dernière sanction énumérée – dans la liste classée par ordre croissant de gravité – qui peut être infligée à un fonctionnaire avant la toute dernière, la révocation. La disposition 10.1.2 du Règlement du personnel précise que toutes les sanctions, à l'exception des deux premières (la réprimande verbale et l'avertissement écrit), sont

prononcées par le Secrétaire général après consultation du Comité consultatif mixte.

S'agissant de l'imposition d'une sanction disciplinaire autre qu'une réprimande verbale ou un avertissement écrit, les dispositions du Statut ou du Règlement du personnel en matière de sanctions disciplinaires ne font pas référence à d'autres étapes, outre la nécessité de consulter le Comité consultatif mixte avant que le Secrétaire général ne prenne sa décision.

De plus, l'article 10.2 du Statut du personnel prévoit que aucun fonctionnaire ne peut être frappé d'une sanction disciplinaire sans qu'il ait eu au préalable la possibilité de présenter sa défense et, selon la disposition 10.2.1 du Règlement, une procédure disciplinaire ne peut être engagée contre un fonctionnaire que si l'intéressé a été informé par écrit des allégations formulées à son encontre et si des possibilités suffisantes de répondre, également par écrit, à ces allégations lui ont été données.

21. Cela dit, le Tribunal fait observer ce qui suit concernant la garantie d'une procédure régulière et le droit de défense de la requérante. Premièrement, l'analyse juridique du conseiller juridique n'a été communiquée ni à la requérante ni à la chambre disciplinaire avant que la décision ne soit prise par le Secrétaire général le 7 décembre 2020. Deuxièmement, cette analyse juridique comportait un examen de nouvelles factures et de nouveaux documents financiers de départements et d'unités qui avaient été prétendument découverts dans le cadre d'une enquête sur certains dossiers internes de l'UIT après que la chambre disciplinaire avait rendu son rapport et sur lesquels il n'avait pas été demandé à la requérante de présenter des observations ou une réponse. Troisièmement, il a été conclu dans cette analyse que trois des six chefs d'accusation de conduite inappropriée énoncés dans la lettre du Secrétaire général du 10 juin 2020 n'étaient pas établis. Les trois autres portaient sur une participation insuffisante de la requérante aux activités du Bureau de Bangkok, le fait qu'elle n'était pas au courant de la location de locaux par le fraudeur pour un bureau de

projets et le fait qu'elle n'était pas non plus au courant de l'organisation d'événements par l'intermédiaire d'entreprises privées.

22. Cette analyse juridique réalisée par le conseiller juridique constituait une autre étape d'enquête dans le cadre de la procédure disciplinaire qui n'était pas prévue dans le Statut et Règlement du personnel et qui a été introduite unilatéralement par le Secrétaire général parce qu'il estimait avoir constaté des divergences entre la recommandation de la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte et les recommandation et conclusions antérieures de l'enquêteur externe. Or le mandat de l'enquêteur externe était très différent de ce qui était requis de la chambre disciplinaire. L'objet du rapport de l'enquête externe était effectivement beaucoup plus large que celui de l'analyse de la chambre disciplinaire.

23. De plus, il ressort d'un examen sommaire de l'analyse juridique, ainsi que de la mesure disciplinaire du 7 décembre 2020 prononcée par le Secrétaire général, que, dans la procédure qui a suivi, des éléments nouveaux recueillis et analysés par le conseiller juridique n'avaient pas été présentés à la chambre disciplinaire ni examinés par celle-ci. Ces éléments nouveaux n'ont pas non plus été communiqués à la requérante pendant la procédure disciplinaire et cette dernière n'a pas eu la possibilité de clarifier ces éléments ou d'y répondre.

24. Le Tribunal ne peut suivre l'UIT dans son argument selon lequel, en dépit de ces considérations, l'analyse juridique du conseiller juridique ne constituait qu'une analyse du type de celle que le Secrétaire général était censé faire après réception du rapport de la chambre disciplinaire. Au contraire, il ressort du dossier que cette analyse juridique allait au-delà d'un simple examen du rapport de la chambre disciplinaire. Il s'agissait d'une enquête supplémentaire sur certains éléments factuels et que celle-ci a été réalisée dans le cadre d'une procédure qui a donné lieu à la privation du droit de défense et de la garantie d'une procédure régulière prévus par l'organisation au chapitre X de ses Statut et Règlement du personnel.

25. Dans son mémoire en réponse, l'organisation a effectivement confirmé que, dans le cadre de cette analyse juridique, des vérifications avaient été effectuées par le conseiller juridique auprès du Département de la gestion des ressources financières, et des demandes de factures et d'autres pièces avaient été effectuées dans le système de dépôt de factures de l'UIT pour l'année 2013. Il s'agissait là évidemment de la collecte d'éléments de preuve supplémentaires dans le cadre d'un processus d'enquête sur des faits qui étaient prétendument en contradiction avec les conclusions de la chambre disciplinaire, et ce, sans que la requérante en soit informée ou ait même la possibilité de fournir ses observations avant qu'une décision finale ne soit prise. Pourtant, ces éléments se sont avérés essentiels pour les conclusions du conseiller juridique concernant les chefs d'accusation e) et f) mentionnés précédemment.

26. Il est effectivement révélateur de constater que, devant le Comité d'appel, la requérante a notamment pu présenter ses réponses et observations sur ces éléments nouveaux et, même si cet organe consultatif a conclu que l'intéressée avait une part de responsabilité dans l'affaire de fraude, il n'a jamais considéré que cela constituait une faute, encore moins une négligence grave ou une faute grave, ajoutant de surcroît que la sanction disciplinaire infligée était trop sévère.

27. Selon une jurisprudence constante du Tribunal, avant d'adopter une mesure disciplinaire, une organisation internationale doit d'abord donner la possibilité au fonctionnaire concerné de se défendre de manière contradictoire (voir, par exemple, le jugement 3875, au considérant 3).

28. Ce principe est particulièrement important au stade de l'enquête dans le cadre d'une procédure disciplinaire, comme le Tribunal l'a rappelé dans les termes suivants dans le jugement 4011, au considérant 9:

«En ce qui concerne le droit à une procédure régulière, les principes fondamentaux applicables au stade de l'enquête dans le cadre d'une

procédure disciplinaire ont été énoncés par le Tribunal dans le jugement 2771, au considérant 15, comme suit:

“L’obligation générale concernant le respect des droits de la défense dans le cadre d’une enquête – et la mission de l’Unité en l’espèce était précisément d’enquêter – est énoncée dans le jugement 2475, aux termes duquel l’enquête [doit être] menée d’une manière permettant de s’enquérir de tous les faits pertinents sans pour autant compromettre la réputation de l’employé et en donnant à ce dernier la possibilité de vérifier les preuves avancées à son encontre et de répondre aux accusations formulées’. Du moins est-ce le cas en l’absence de procédure prescrite. Lorsque, comme ici, une procédure est prévue, elle doit être suivie. En outre, l’enquête doit être objective au sens du jugement 2475 et l’intéressé doit avoir la possibilité de contester les preuves et les accusations.”»

Bien sûr, le droit à une procédure régulière doit également être respecté à tous les autres stades de la procédure disciplinaire. Ainsi, il a été dit ce qui suit dans le jugement 2786, au considérant 13:

«Le respect d’une procédure régulière exige qu’un fonctionnaire accusé de faute grave soit mis en mesure de vérifier les éléments sur lesquels repose l’accusation et, s’il le souhaite, de produire des preuves permettant de la réfuter. Le droit de se défendre est nécessairement le droit de faire valoir ses moyens devant l’organe disciplinaire ou l’autorité investie du pouvoir de décision avant qu’une décision défavorable ne soit prise (voir le jugement 2496, au considérant 7).»

(Voir également le jugement 4343, au considérant 13.)

29. L’ajout dans la procédure disciplinaire d’une autre étape d’enquête, non prévue par les règles internes de l’organisation, qui pouvait, comme ce fut le cas, entraîner le rejet des conclusions de l’organe consultatif prévu dans lesdites règles, conjugué au fait que les éléments nouveaux recueillis pendant ce processus n’ont pas été communiqués à la requérante avant que la décision définitive sur la mesure disciplinaire imposée ne soit prise, constituaient de graves irrégularités de procédure en violation du droit de défense et de la garantie d’une procédure régulière de la requérante.

Le premier moyen de la requérante est fondé.

30. Le deuxième moyen de la requérante porte sur la motivation insuffisante de la décision attaquée, sur la base de laquelle le Secrétaire général n'a pas suivi la recommandation du Comité d'appel.

31. Dans le jugement 3969, au considérant 10, qui renvoie au jugement 3862, au considérant 20, le Tribunal a rappelé les principes juridiques fondamentaux qui s'appliquent s'agissant de la motivation d'une décision lorsque le chef exécutif d'une organisation choisit de ne pas suivre la recommandation formulée par un organe de recours interne:

«[...]

“Le chef exécutif d'une organisation internationale n'est pas tenu de suivre une recommandation émanant d'un organe de recours interne quel qu'il soit, ni d'adopter le raisonnement suivi par cet organe. Cependant, un chef exécutif qui ne suit pas une recommandation d'un tel organe doit expliquer pourquoi il s'en est écarté et motiver la décision à laquelle il est effectivement parvenu. En outre, selon la jurisprudence bien établie du Tribunal, c'est à l'organisation qu'incombe la charge de prouver, au-delà de tout doute raisonnable, que le fonctionnaire est coupable des actes qui lui sont reprochés, avant d'imposer une mesure disciplinaire (voir, par exemple, le jugement 3649, au considérant 14). [...]”

Ces observations, en ce qu'elles portent sur les rapports et conclusions d'organes de recours interne, sont également applicables aux rapports et avis d'une commission de discipline.» (Soulignement ajouté.)

32. En vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, une organisation doit exposer de manière claire et adéquate les motifs pour lesquels elle a estimé ne pas devoir suivre l'avis et la recommandation d'un organe de recours interne, et ce, au détriment du fonctionnaire concerné (voir, par exemple, le jugement 4062, au considérant 3, et la jurisprudence citée). Dans son jugement 3161, au considérant 7, le Tribunal a rappelé que le chef exécutif d'une organisation était tenu d'expliquer sur quoi il s'est fondé pour parvenir à une conclusion différente de celle de l'organe de recours interne. À cet égard, il ne suffit pas simplement d'identifier des vices dans le raisonnement ou les procédures de l'organe consultatif, mais il faut fournir les raisons qui sous-tendent la conclusion opposée à laquelle a abouti le chef exécutif.

33. Dans la décision attaquée, le Secrétaire général n'a donné aucune explication à l'appui de sa conclusion selon laquelle il maintenait la rétrogradation de deux grades nonobstant la recommandation du Comité d'appel de renvoyer l'affaire à la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte aux fins de réévaluation. Outre son affirmation selon laquelle il avait conclu qu'une telle sanction était proportionnée et appropriée compte tenu des circonstances, aucune autre raison n'a été avancée. Cela ne satisfaisait pas aux exigences de la jurisprudence du Tribunal selon lesquelles le requérant doit être informé de la motivation d'une décision afin de pouvoir se déterminer en conséquence et de répondre de manière appropriée (voir, par exemple, le jugement 1817, au considérant 6).

Le deuxième moyen de la requérante est également fondé.

34. Dans son troisième moyen, la requérante soutient que la conclusion formulée par l'organisation selon laquelle elle avait commis une faute grave et une négligence grave n'est pas fondée et constitue une erreur de droit.

35. En l'espèce, la position juridique adoptée par l'organisation dans la notification de la mesure disciplinaire du 7 décembre 2020 et dans la décision attaquée du 3 septembre 2021 ne présente aucune ambiguïté. Dans ces deux décisions, le Secrétaire général a fait clairement savoir que la mesure disciplinaire de rétrogradation de deux grades était prise en raison du fait que la requérante n'avait pas correctement assuré la supervision et la surveillance du fonctionnaire qui avait commis la fraude, ce qui constituait un manquement à ses responsabilités professionnelles. En outre, compte tenu de son ancienneté et de ses fonctions en tant que chef du Bureau de Bangkok à l'époque des faits et en tant que supérieure directe du fraudeur, et eu égard à la gravité de la fraude et à ses conséquences importantes pour l'UIT, ce manquement atteignait le niveau de la négligence grave et constituait une faute grave. Pour le Secrétaire général, il était donc clair que le comportement de la requérante constituait une faute grave.

36. Il est bien établi dans la jurisprudence du Tribunal que le droit du fonctionnaire à une procédure régulière implique, pour une organisation, l'obligation de prouver la faute alléguée au-delà de tout doute raisonnable. Cela sert un objectif propre au droit de la fonction publique internationale et doit être mis en relation avec le fait qu'une procédure disciplinaire peut souvent avoir de graves conséquences pour le fonctionnaire concerné. À cet égard, il convient d'accorder au fonctionnaire le bénéfice du doute (voir, par exemple, les jugements 4697, au considérant 12, et 4491, au considérant 19). Sur ce point, dans le jugement 4047, au considérant 6, le Tribunal a rappelé qu'il est aussi de jurisprudence constante qu'il ne cherchera pas à déterminer si les parties se sont acquittées de la charge de la preuve; au lieu de cela, il étudiera les pièces du dossier pour déterminer si l'organe de première instance aurait pu, au-delà de tout doute raisonnable, conclure à la culpabilité de l'intéressé (voir également les jugements 4764, au considérant 13, 4697, au considérant 22, et 4364, au considérant 10).

37. Comme relevé précédemment, si les Statut et Règlement du personnel définissent ce qui constitue une faute à la disposition 10.1.1, ils ne précisent toutefois pas ce qui constitue une faute grave et n'en donnent pas de définition. Or il ne fait aucun doute que, d'un point de vue juridique, faute et faute grave n'ont pas le même sens.

38. Dans ses écritures, l'organisation n'a mentionné aucune définition de faute grave, se bornant à affirmer que, selon elle, la conduite de la requérante équivalait même à une négligence grave. En outre, elle n'a aucunement invoqué la jurisprudence du Tribunal qui établit qu'une conduite du type de celle reprochée dans la présente procédure constitue une faute grave ou une négligence grave. Il n'est cependant pas contesté qu'une faute est très différente d'une faute grave et, en l'espèce, l'argument avancé par l'organisation contre la requérante n'est pas que celle-ci a commis une faute, mais qu'elle a commis une faute grave.

39. Cela étant, le Tribunal considère que l'UIT n'a manifestement pas apporté la preuve établissant au-delà de tout doute raisonnable qu'en l'occurrence la requérante a commis une faute grave ou une négligence grave. De fait, les pièces au dossier permettent aisément de conclure qu'un organe de première instance n'aurait pas pu fonder à bon droit une conclusion de culpabilité au-delà de tout doute raisonnable quant à l'allégation de faute grave. Assimiler, comme l'UIT l'a fait, les lacunes exposées dans la notification de la mesure disciplinaire et dans la décision attaquée à une faute grave ou à une négligence grave constituait une erreur de droit.

40. À cet égard, le Tribunal considère qu'il suffit de relever dans le dossier les points suivants à l'appui de la conclusion selon laquelle le Secrétaire général ne pouvait pas conclure, au-delà de tout doute raisonnable, à une faute grave dans les circonstances de l'espèce:

- Il était établi que la requérante n'avait pas participé à la fraude ni aux manœuvres frauduleuses organisées par le fraudeur, n'était pas au courant de celles-ci, ne les avait pas cautionnées ni n'avait essayé de les dissimuler de quelque manière que ce soit.
- Ces manœuvres frauduleuses sont passées inaperçues pendant plus de sept ans, jusqu'à ce que des informations fournies par un lanceur d'alerte externe anonyme conduisent l'organisation à réaliser l'audit interne nécessaire pour mettre au jour leur existence.
- L'Unité d'audit interne a établi que plus de 70 pour cent des transactions suspectes effectuées dans le cadre des manœuvres frauduleuses ont eu lieu pendant les années où la requérante n'était plus la supérieure hiérarchique du fraudeur.
- Aucune preuve n'a été apportée à l'appui de l'argument selon lequel une meilleure supervision par la requérante aurait pu permettre de détecter la fraude. Au mieux, en présumant un certain nombre d'autres facteurs outre une supervision appropriée de la part de la requérante, l'enquêteur externe se bornait à affirmer que la fraude aurait ainsi pu être découverte avant qu'elle ne l'ait finalement été.

- Si l’organisation a affirmé devant le Comité d’appel que la requérante aurait pu prévenir un risque prévisible, aucun élément de preuve n’a établi quel était ce risque prévisible dont la requérante aurait dû être consciente, ni de quelle manière ou sur quelle base un tel risque pourrait être qualifié de prévisible.

41. Dans ses écritures devant le Tribunal, l’UIT a étonnamment affirmé que le Comité d’appel avait rendu son rapport le 20 août 2021, «concluant qu’il y avait eu une négligence grave, qui constituait une faute grave et justifiait l’imposition d’une sanction disciplinaire»\*. Or, au vu du rapport, cela n’est pas exact.

L’organisation a également fait valoir dans ses écritures que l’une des conclusions principales, bien qu’erronées, de la chambre disciplinaire était que les activités frauduleuses en cause avaient eu lieu après la période où la requérante avait été directrice régionale du Bureau de Bangkok, alors qu’il était indiqué clairement dans le rapport déposé à cet égard par cet organe consultatif que, lorsqu’il était mentionné que les documents du dossier concernaient des faits qui s’étaient produits après le mandat de la requérante, cela ne visait que le chef d’accusation f) de la liste des conduites inappropriées identifiées par le Secrétaire général à l’appui de sa décision d’engager une procédure disciplinaire contre la requérante dans la notification du 10 juin 2020.

42. En effet, sur les six chefs d’accusation identifiés alors comme une conduite qui, si elle était établie, constituerait une faute grave, même le conseiller juridique dans son analyse juridique ainsi que le Secrétaire général dans sa décision du 7 décembre 2020 ont reconnu que trois d’entre eux, à savoir les chefs d’accusation a), b) et d), n’étaient pas établis ni étayés par des preuves suffisantes. Pour ce qui est des trois autres chefs d’accusation, s’agissant du point c), ce que le conseiller juridique et le Secrétaire général ont écrit indiquait que, selon eux, il était au mieux «évident»\* que, au lieu d’assurer une surveillance appropriée du projet comme reproché dans ce chef d’accusation, la requérante n’avait effectué qu’un suivi du déroulement de celui-ci sur

---

\* Traduction du greffe.

la base des informations fournies par le fraudeur, ce qui ne constituait manifestement pas la preuve au-delà de tout doute raisonnable qu'il s'agissait d'un cas de faute grave de la part de la requérante.

43. En ce qui concerne les deux seuls chefs d'accusation restants qui portaient, pour l'un, sur le bureau de projets et, pour l'autre, sur les événements organisés par l'intermédiaire d'entreprises privées, même s'ils ont été retenus en tant que faute établie contre la requérante, ils ne constituaient ni une négligence grave ni une faute grave. Sur ce point, il suffira de relever que, malgré son analyse approfondie, le Comité d'appel, dans son rapport, tout en reconnaissant que la requérante avait une part de responsabilité à cet égard, non seulement n'a jamais qualifié sa conduite de négligence grave ou de faute grave, mais s'est également abstenu de la qualifier de faute.

44. Le Tribunal observe en outre que ni l'enquêteur externe ni la chambre disciplinaire ni le Comité d'appel n'ont qualifié, dans aucun de leurs rapports ou analyses, la conduite de la requérante de faute grave, malgré leurs enquêtes exhaustives, le nombre d'entretiens qu'ils avaient réalisés et les nombreux documents qu'ils avaient analysés. À cet égard, si le conseiller juridique et le Secrétaire général étaient d'avis, de leur côté, que le fait que la requérante n'avait pas correctement assuré la supervision et la surveillance du travail du fraudeur constituait un manquement à ses responsabilités professionnelles, il n'en demeure pas moins que, même si un tel manquement peut constituer une négligence, il ne constitue pas, en soi, une négligence grave ou une faute grave.

45. En substance, la seule raison avancée par l'UIT à l'appui de sa conclusion, selon laquelle le fait que la requérante n'avait pas correctement assuré la supervision et la surveillance du fraudeur atteignait le degré de négligence grave et constituait une faute grave, était fondée sur deux éléments seulement: d'une part, l'ancienneté de la requérante (grade D.1) et ses fonctions en tant que chef du Bureau de Bangkok et supérieure directe du fraudeur et, d'autre part, la gravité de la fraude et ses conséquences importantes pour l'organisation. Le

Tribunal n'estime pas que ces deux éléments suffisent à qualifier la conduite de faute grave ou de négligence grave. L'UIT ne présente en effet aucune preuve à l'appui de cette affirmation. Cela est assurément insuffisant pour atteindre le degré de preuve au-delà de tout doute raisonnable nécessaire à l'établissement d'une faute grave.

46. Il résulte de ce qui précède que, au vu des faits de l'espèce et eu égard à la conduite invoquée par l'organisation à l'appui de la mesure disciplinaire imposée à la requérante, un organe de première instance ne pouvait manifestement pas conclure à une faute grave établie au-delà de tout doute raisonnable au vu du dossier tel qu'il est constitué. La conclusion contraire de l'UIT était une erreur de droit.

Le troisième moyen de la requérante est donc également fondé.

47. À l'appui de son quatrième moyen, la requérante soutient que l'organisation a de surcroît ignoré le principe de proportionnalité en décidant de lui infliger la sanction disciplinaire de rétrogradation de deux grades.

Le Tribunal a maintes fois rappelé que, si l'autorité investie du pouvoir disciplinaire au sein d'une organisation internationale dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au choix de la sanction infligée à l'un de ses fonctionnaires à raison d'une faute commise par ce dernier, sa décision doit cependant, dans tous les cas, respecter le principe de proportionnalité (voir, par exemple, le jugement 3640, au considérant 29). Dans le jugement 4697, au considérant 24, renvoyant à son jugement 4504, au considérant 11, le Tribunal a effectivement noté que le défaut de proportionnalité doit être considéré comme une erreur de droit justifiant l'annulation d'une mesure disciplinaire, même si la décision en cause est de nature discrétionnaire (voir également le jugement 4745, au considérant 11).

48. Dans la présente affaire, le Secrétaire général pouvait appliquer un large éventail de sanctions disciplinaires dans un cas de faute présumée en vertu de la disposition 10.1.2 du Règlement du personnel. Ces sanctions devaient être proportionnées aux faits établis

et devaient prendre en compte les conséquences potentiellement graves que pouvait subir la requérante selon la sévérité de la sanction ou de la mesure choisie. Ici, même si le conseiller juridique a indiqué au Secrétaire général qu'il n'y avait eu, au sein de l'organisation, aucun cas de rétrogradation de deux grades ou plus, et que la rétrogradation de la requérante de D.1 à P.4 impliquerait, entre autres, la perte de son statut diplomatique, le Secrétaire général a tout de même décidé d'opter pour cette mesure, sans fournir d'explication montrant qu'il avait bien, d'une manière ou d'une autre, examiné ces questions.

49. Dans un cas où la faute à l'origine de la sanction disciplinaire était, en fin de compte, comme l'a relevé à juste titre le Comité d'appel, l'absence de supervision d'un fonctionnaire, une rétrogradation de deux grades n'était manifestement pas proportionnée lorsqu'elle était mise en balance avec les conséquences radicales qu'en subirait la requérante, surtout dans une situation où, après près de 20 ans au sein de l'organisation, une rétrogradation de deux grades signifiait que l'intéressée se retrouvait à un grade encore moins élevé que celui qui était le sien lorsqu'elle était entrée en fonction à l'UIT en 2000. De surcroît, cette rétrogradation s'appliquait pour une période indéterminée et sanctionnait donc la requérante jusqu'à la fin de sa carrière à l'UIT étant donné son âge et son ancienneté, alors qu'il ressortait tout à fait clairement du dossier qu'elle n'avait aucunement participé aux manœuvres frauduleuses, qu'elle n'y était nullement impliquée et qu'elle n'en avait tiré aucun avantage, ces manœuvres étant passées inaperçues au sein de l'organisation pendant plus de sept ans jusqu'à ce qu'elles soient signalées à l'UIT par un lanceur d'alerte externe anonyme.

50. Le Tribunal estime qu'en l'espèce le Secrétaire général ne pouvait pas, sans violer le principe de proportionnalité, infliger à la requérante la sanction de rétrogradation de deux grades. Il s'agissait là d'une erreur de droit, qui constituait une irrégularité viciant la décision attaquée ainsi que la décision antérieure du 7 décembre 2020.

Le quatrième moyen de la requérante est lui aussi fondé.

51. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu de ces quatre irrégularités substantielles, la décision du Secrétaire général du 3 septembre 2021 ainsi que sa décision antérieure du 7 décembre 2020 étaient illégales et doivent être annulées, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par la requérante.

52. Par conséquent, ainsi que l'a recommandé à juste titre le Comité d'appel dans son rapport, l'affaire doit être renvoyée devant la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte afin que la sanction disciplinaire soit reconsidérée et le dossier réévalué à la lumière des éléments fournis dans l'analyse juridique du conseiller juridique du 23 novembre 2020 et des conclusions contenues dans le rapport du Comité d'appel du 20 août 2021.

L'affaire étant renvoyée devant la chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte aux fins de réexamen, la demande tendant à ce que tout document se rapportant à la présente procédure soit retiré du dossier personnel de la requérante est rejetée à ce stade.

53. Entre-temps, l'organisation doit immédiatement réintégrer la requérante dans son ancien poste au grade D.1 (en tenant indemne de tout préjudice le titulaire actuel du poste) ou, si cela n'est plus possible, à un autre poste au grade D.1, avec plein effet rétroactif, y compris avec paiement de tous les traitements, indemnités, augmentations d'échelon, cotisations de pension, prestations et autres émoluments qu'elle aurait perçus entre la date effective de sa rétrogradation et celle de sa réintégration, à titre de réparation pour le tort matériel qu'elle a subi en raison de ces deux décisions. Les sommes dues à la requérante pour chaque rémunération mensuelle porteront intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter de leur date d'échéance jusqu'à la date de leur paiement.

54. La requérante réclame également des dommages-intérêts pour tort moral ainsi que des dommages-intérêts exemplaires et à titre punitif d'un montant d'au moins 1 000 000 francs suisses. Elle soutient en substance que cela vise à réparer «le tort moral, le déshonneur, les énormes humiliations et désagréments, et les pertes financières [qu'elle a subies] à raison du préjudice irréparable causé à sa longue carrière avec

engagement auprès de [...] l'UIT»\* pour avoir été, à tort, accusée et reconnue coupable de faute grave et de négligence grave, et avoir été, également à tort, rétrogradée de deux grades pendant une période indéterminée. Dans son recours interne, le montant réclamé à ce titre était d'au moins 500 000 francs suisses.

55. Avant tout, le Tribunal estime nécessaire de mentionner que le fait de réclamer des montants de cette importance ne renforce en rien la crédibilité des conclusions présentées. Il fait également observer que la requérante n'étaye aucunement la ventilation des montants réclamés entre les dommages-intérêts pour tort moral, d'une part, et les dommages-intérêts à titre punitif, d'autre part.

56. Dans cette optique, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence constante du Tribunal, un requérant qui réclame des dommages-intérêts pour tort moral ou matériel doit toujours démontrer l'illégalité de l'acte, le préjudice subi et le lien de causalité entre l'illégalité alléguée et ce préjudice (voir, par exemple, les jugements 4158, au considérant 4, 3778, au considérant 4, 2471, au considérant 5, et 1942, au considérant 6), et que la charge de la preuve incombe au requérant à cet égard (voir les jugements 4158, au considérant 4, 4157, au considérant 7, et 4156, au considérant 5). Il convient également de rappeler que les dommages-intérêts à titre punitif ne sont octroyés que dans des circonstances exceptionnelles (voir, par exemple, le jugement 4659, au considérant 14).

57. Dans la présente affaire, compte tenu notamment de l'audit interne et de l'enquête externe approfondis menés sur de longues périodes et des conclusions formulées par les organes consultatifs internes concernant les mesures disciplinaires imposées, le Tribunal considère que de telles circonstances ne se rencontrent pas en l'espèce et qu'il n'y a donc pas lieu d'octroyer à la requérante des dommages-intérêts à titre punitif.

---

\* Traduction du greffe.

58. S'agissant des dommages-intérêts pour tort moral, la requérante ayant fourni des arguments étayés à l'appui de sa conclusion, le Tribunal estime qu'elle a sans aucun doute subi un tort moral considérable du fait des décisions qui sont annulées en raison des erreurs de procédure et des erreurs de droit exposées ci-dessus.

59. Dans ses écritures, la requérante a particulièrement souligné le fait que la rétrogradation de deux grades, au sommet de sa carrière, suffisait à démontrer le préjudice évident qu'elle avait subi, aussi bien sur le plan professionnel que sur le plan humain. Elle a également souligné l'humiliation qu'elle a ressentie devant tous ses collègues de l'UIT lorsqu'elle a été privée des tâches et responsabilités liées à un poste de grade D.1. Elle a enfin attiré l'attention sur les conséquences qu'ont eues la procédure et la mesure disciplinaire illégales qui lui ont été imposées sur l'avancement de sa carrière en termes de promotions futures ou de possibilités d'emploi.

60. Au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation de ce tort moral par l'octroi à la requérante d'une indemnité d'un montant de 50 000 francs suisses.

61. Enfin, s'agissant des dépens, la requérante a droit à une somme de 10 000 francs suisses. Le Tribunal considère toutefois qu'il n'y a pas lieu de lui accorder de dépens au titre de la procédure de recours interne. Selon la jurisprudence, de tels dépens ne peuvent être octroyés que dans des circonstances exceptionnelles (voir, par exemple, les jugements 4515, au considérant 12, et 4157, au considérant 14), qui n'ont pas été démontrées en l'espèce.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du Secrétaire général datée du 3 septembre 2021 et sa décision antérieure datée du 7 décembre 2020 sont annulées.
2. L'affaire est renvoyée à l'UIT conformément à ce qui est dit au considérant 52 du présent jugement.
3. L'UIT devra réintégrer la requérante dans son ancien poste au grade D.1, ou, si cela n'est plus possible, dans un autre poste au grade D.1, et lui octroyer des dommages-intérêts pour tort matériel conformément à ce qui est dit au considérant 53 du présent jugement.
4. L'UIT versera également à la requérante une indemnité pour tort moral d'un montant de 50 000 francs suisses.
5. Elle versera également à la requérante la somme de 10 000 francs suisses à titre de dépens.
6. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 13 mai 2024, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, M. Clément Gascon, Juge, et M<sup>me</sup> Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

*(Signé)*

MICHAEL F. MOORE   CLÉMENT GASCON   HONGYU SHEN

MIRKA DREGER