

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire DODI

Jugement No 1061

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Gianfranco Vittorio Dodi le 30 octobre 1989 et régularisée le 21 décembre 1989, la réponse de la FAO en date du 19 avril 1990, la réplique du requérant du 1er juillet et la duplique de la FAO du 14 septembre 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.014, 301.015 et 301.017 du Statut du personnel, l'article 302.155 du Règlement du personnel et les paragraphes 304.34, 330.24, 330.325 et 361.51 du Manuel de la FAO;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant italien né en 1940, est entré en 1964 au service de la FAO en qualité d'opérateur sur équipement de microfilm au grade G.1. En 1971, il obtint un contrat permanent. Le 1er août 1976, il fut promu à un poste de commis au grade G.4.

En 1980, il fut candidat d'un parti politique, aux fonctions de conseiller municipal dans la commune de Formello, à Rome. Il fut alors élu, puis réélu en 1985.

En novembre 1987, il fut élu membre du Comité exécutif de l'Union du personnel des services généraux (UGSS) de l'Organisation. Il donna sa démission en décembre 1987 et fut réintégré le 26 janvier 1988. Le 5 février 1988, le Comité exécutif a démissionné in corpore.

A partir de 1986, plusieurs Etats membres ont réduit, voire supprimé, leurs contributions au budget annuel de la FAO, ce qui a provoqué une crise financière. Le requérant donna une interview à la radio qui fut diffusée le 4 février 1988 et rediffusée le 25 février. Parmi d'autres commentaires, il déclara :

"Nous devons payer les frais d'une crise qui n'est certainement pas due à une insuffisance de productivité du personnel. En défendant nos emplois, nous défendons également les objectifs institutionnels de la FAO. En fait, on devrait augmenter nos effectifs, car la famine est loin d'avoir été vaincue dans le monde."

Le 26 janvier 1988, l'UGSS tint une assemblée générale. Une journaliste du quotidien italien "Il Messaggero" était présente et, dans l'édition du journal du lendemain, elle publia un article sur cette réunion.

La FAO, convaincue que le requérant avait invité la journaliste, l'informa, par un mémorandum en date du 19 février 1988 de la Division du personnel, que son licenciement pour conduite grave à plusieurs titres était proposé. Le mémorandum indiquait que ses contacts non autorisés avec la presse et la radio étaient considérés comme une violation des articles 301.014 et 301.015 du Statut du personnel et plus particulièrement de l'article 302.155 du Règlement du personnel* (*"Excepté dans l'exercice normal de leurs fonctions, ou avec l'autorisation préalable du Directeur général, les fonctionnaires ne doivent se livrer à aucune des activités ci-après, si elles sont en rapport avec les buts, les travaux ou les intérêts de l'Organisation : i) faire des déclarations par la voie de la presse, de la radiodiffusion, ou d'autres moyens d'information; ii) accepter de prendre la parole en public."), et que ses activités politiques étaient contraires à l'article 301.017** (** "Tout membre du personnel candidat à une fonction publique de caractère politique doit donner sa démission de l'Organisation.") du Statut du personnel et au paragraphe 304.34 du Manuel. Une période de cinq jours ouvrables lui fut accordée pour répondre, conformément au paragraphe 330.325 du Manuel. Le requérant répondit par mémorandum du 26 février 1988. En attendant la

décision sur la proposition de licenciement dont il faisait l'objet, il donna, les 23 et 24 février 1988, deux interviews à la presse dans lesquelles il commentait les sanctions proposées par la FAO à son encontre. Sa réponse n'ayant pas été jugée satisfaisante, le Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances lui adressa le 1er mars 1988 un mémorandum ayant pour objet "la mesure disciplinaire de licenciement pour inconduite aux termes du paragraphe 330.24 du Manuel*** qui lui était infligée. (**** La disposition 330.24 du Manuel a la teneur suivante : ".24 Licenciement pour inconduite, .241 Définition : Le licenciement pour inconduite est la terminaison du contrat pour conduite insatisfaisante telle que définie ci-dessous : i) Le licenciement pour inconduite est une terminaison du contrat pour conduite insatisfaisante qui a porté atteinte ou qui est de nature à porter atteinte à l'avenir à la réputation de l'Organisation et de son personnel;" [Traduction du Greffe]

Le 16 mai 1988, il forma un recours contre le licenciement auprès du Directeur général. A la suite du rejet de son recours par le Sous-Directeur général en date du 24 juin 1988, il fit appel devant le Comité de recours le 19 juillet 1988. Dans son rapport du 25 avril 1989, le Comité recommanda le rejet et par lettre du 4 août 1989, qui constitue la décision définitive attaquée, le Directeur général l'informa du rejet de l'appel.

B. Le requérant fait valoir que les raisons avancées par l'Organisation ne justifient pas un licenciement pour inconduite.

S'agissant de son interview radiodiffusée, il soutient que la déclaration était entièrement couverte par son droit à la liberté d'expression et par son droit, en tant que représentant syndical, de parler au nom du personnel et que, en toute hypothèse, le contenu de l'interview ne peut pas être interprété comme portant atteinte à la réputation de la FAO. Quant à ses contacts avec la presse italienne, le requérant conteste avoir invité la journaliste à assister à l'assemblée de l'UGSS et ajoute que les autres membres du Comité exécutif de l'Union du personnel des services généraux avaient approuvé tacitement sa présence. C'est l'Union qui avait souhaité que la journaliste soit là et aucun blâme ne pouvait lui être personnellement adressé de ce fait. Il rejette l'allégation de l'Organisation selon laquelle celle-ci n'avait pas eu connaissance de ses activités politiques et soutient qu'après avoir exercé pendant huit ans des fonctions politiques, il avait de bonnes raisons de croire à un consentement tacite de la FAO. Il prétend qu'il y a eu violation du principe de l'égalité de traitement en ce que certains de ses collègues ont également donné des interviews à la radio sans se voir infliger de licenciement.

Le requérant demande sa réintégration et des dommages-intérêts.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que les fonctions syndicales du requérant ne le dispensent pas des obligations qui lui incombent en qualité de fonctionnaire et en particulier de ses obligations en vertu des articles 301.014, 301.015 et 301.017 du Statut du personnel et des articles 302.155 i) et ii) du Règlement du personnel, ainsi que du paragraphe 361.51 du Manuel qui limite les contacts avec la radio et la presse.

Quant à son accusation de violation du principe d'égalité de traitement, l'Organisation déclare qu'elle n'a pas eu connaissance d'autres interviews données par des membres du personnel et que celles-ci ne sauraient, en tout état de cause, justifier la propre inconduite du requérant. A propos de l'invitation faite à la journaliste, les éléments de preuve montrent que c'est effectivement le requérant qui l'a invitée à l'assemblée, agissant ainsi en violation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel.

La FAO affirme qu'elle n'a appris les activités politiques du requérant que lors d'une enquête menée peu avant la date de son licenciement et que, en présentant sa candidature et en acceptant la fonction de conseiller municipal, le requérant a violé les dispositions de l'article 301.017 du Statut du personnel.

Les interviews qu'il a données les 23 et 24 février 1988, c'est-à-dire à une époque où il risquait le licenciement mais était encore fonctionnaire, constituent une preuve supplémentaire de son inconduite.

D. Dans sa réplique, le requérant souligne que, aux termes du paragraphe 330.241 du Manuel, l'inconduite justifiant un licenciement est une "conduite insatisfaisante qui a porté atteinte ou qui est de nature à porter atteinte à l'avenir à la réputation de l'Organisation et de son personnel". Il maintient que ni son interview radiodiffusée, ni l'article que la journaliste a écrit après avoir assisté à l'assemblée, ni ses activités politiques ne répondent à cette définition et la violation des dispositions du Règlement du personnel ne constitue pas en soi un motif suffisant de licenciement pour inconduite. L'Organisation a modifié le Manuel avec effet au 1er septembre 1988 pour insérer une nouvelle disposition qui qualifie "la violation des normes de conduite de la fonction publique internationale figurant à l'article 304 du Manuel" de conduite insatisfaisante. A contrario, jusqu'à cette date, une telle violation ne

constituait pas une conduite insatisfaisante. Quoi qu'il en soit, la FAO a omis de prouver qu'il avait invité la journaliste à l'assemblée et il met en doute l'affirmation de l'Organisation selon laquelle celle-ci n'avait eu connaissance ni d'autres interviews, ni de ses propres activités politiques. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation cherche à réfuter les moyens avancés par le requérant dans sa réplique. Elle s'étend sur plusieurs questions de fait dont elle rejette sa version. Elle développe son argumentation au sujet des trois accusations au titre desquelles il a été reconnu coupable - l'interview à la radio, son mandat public et l'invitation d'une journaliste à la réunion du syndicat - et fait valoir que, par ces motifs, le licenciement du requérant était amplement justifié en vertu du Statut et du Règlement du personnel.

CONSIDERE :

1. Après vingt-cinq ans au service de la FAO, le requérant a été licencié pour inconduite le 1er mars 1988. Son recours interne a été rejeté et la décision du Directeur général en date du 4 août 1989 confirmant son licenciement constitue la décision attaquée en l'espèce.

Le licenciement pour inconduite est défini au paragraphe 330.241 du Manuel comme la terminaison du contrat pour conduite insatisfaisante ayant porté atteinte ou de nature à porter atteinte à l'avenir à la réputation de l'Organisation et de son personnel. Les motifs de son licenciement sont les suivants :

- 1) avoir donné sans autorisation une interview radiodiffusée concernant la situation financière de l'Organisation;
- 2) exercer un mandat public de caractère politique;
- 3) avoir invité à assister à l'assemblée générale de l'Union du personnel des services généraux (UGSS), tenue au siège de la FAO, une journaliste de l'extérieur qui a écrit un article détaillé publié dans le quotidien "Il Messaggero".

L'interview radiodiffusée

2. Dans l'interview que le requérant a donnée à la radio, le 4 février 1988, il a critiqué l'administration et a exposé son point de vue sur les problèmes financiers de l'Organisation. Bien qu'il ait agi sans autorisation, il allègue que, en tant que responsable de l'UGSS, il n'était pas tenu par les règles qui exigent une autorisation préalable et était protégé par son droit à la liberté d'expression. Donner une interview n'était pas constitutif d'inconduite au sens des dispositions applicables.

3. Le droit à la liberté d'expression doit être particulièrement protégé pour les responsables du syndicat, afin que leur tâche, qui consiste à en représenter les membres en cas de différend avec l'administration, ne soit pas entravée. Mais il y a des limites à cette liberté. Les déclarations publiques d'un représentant du personnel ne doivent pas porter atteinte à la dignité de la fonction publique internationale : il est en effet spécialement tenu de ne pas abuser de ses droits en utilisant des moyens d'expression ou en ayant recours à un comportement incompatibles avec la dignité qui convient tant à son statut de fonctionnaire international qu'aux fonctions de représentant élu du personnel. C'est ce que le Tribunal a déclaré dans ses jugements No 87 (affaire Di Guiliomaria) et No 911 (affaire De Padirac No 2) et le principe est énoncé dans plusieurs dispositions des règles mêmes de l'Organisation. Ainsi les articles 301.014 et 301.015 du Statut du personnel enjoignent aux membres du personnel de se conduire avec la dignité, la réserve et le tact qui siéent à leur qualité de fonctionnaires internationaux, et d'observer la plus grande discrétion à l'égard de toutes les questions officielles. En outre, l'article 302.155 du Règlement du personnel prévoit :

"Excepté dans l'exercice normal de leurs fonctions, ou avec l'autorisation préalable du Directeur général, les fonctionnaires ne doivent se livrer à aucune des activités ci-après, si elles sont en rapport avec les buts, les travaux ou les intérêts de l'Organisation :

- i) faire des déclarations par la voie de la presse, de la radiodiffusion ou d'autres moyens d'information;
- ii) accepter de prendre la parole en public;"

4. En participant à l'interview radiodiffusée, le requérant a agi en violation directe des dispositions de l'article 302.155 du Règlement du personnel. Les représentants du personnel ne sont pas dispensés d'observer les règles

applicables du fait qu'ils exercent des fonctions au sein de l'Union. L'action du requérant consistant à se prêter à une interview radiodiffusée ne peut être interprétée que comme une tentative d'étaler sur la place publique une affaire concernant les "intérêts de l'Organisation" et de faire pression sur l'administration. Cet étalage délibéré des griefs du personnel en public est une conduite qui est de nature à porter atteinte à la réputation de la FAO et de son personnel. Une Association du personnel peut représenter efficacement les intérêts de ses membres tout en faisant en sorte que ses affaires ne sortent pas de l'Organisation. En conséquence, le Tribunal estime que l'accusation a été établie et justifie le licenciement à ce titre.

L'exercice d'un mandat public

5. Le requérant a brigué en 1980 et 1985, en tant que candidat d'un parti politique, les fonctions de conseiller municipal de la commune de Formello. Il a été élu pour deux mandats successifs de cinq ans. Il allègue pour sa défense que l'Organisation était au courant de sa démarche parce qu'il s'en était ouvert au fonctionnaire chargé des relations avec le personnel, ce que dément l'Organisation. Comme preuve de la mauvaise foi de l'Organisation, il cite le mémoire en réponse de celle-ci à son recours interne dans lequel elle déclarait qu'elle "était en fait au courant de sa candidature". Il soutient également qu'être conseiller municipal ne constitue pas une inconduite.

L'article 301.017 du Statut du personnel prévoit que :

"Tout membre du personnel candidat à une fonction publique de caractère politique doit donner sa démission de l'Organisation."

Les raisons de cette disposition sont qu'un fonctionnaire international, bien qu'il soit en droit d'avoir ses propres opinions politiques, doit se tenir à l'écart de manifestations d'adhésion à un parti politique. Intégrité, loyauté envers la fonction publique internationale, indépendance et impartialité, telles sont les normes de conduite requises d'un fonctionnaire international qui l'obligent à éviter tout engagement dans un parti politique au niveau national.

6. L'allégation du requérant selon laquelle l'Organisation était au courant de son élection et tolérait cet état de choses n'est pas établie par le requérant. Le fonctionnaire chargé des relations avec le personnel nie lui avoir jamais parlé de cette question. Il n'a jamais cherché à savoir s'il pouvait être dispensé de son obligation de donner sa démission aux termes de l'article 301.017 du Statut du personnel. La citation faite par le requérant de la réponse de la FAO à son recours est inexacte puisque le document dit que l'Organisation n'était en fait "pas au courant de sa candidature".

7. Le fait d'exercer un mandat électif politique est constitutif d'une inconduite au sens des dispositions applicables. Cette fois encore, l'accusation est prouvée et est un motif suffisant de licenciement.

L'article de presse

8. Il y a conflit de preuves sur les circonstances dans lesquelles une journaliste du quotidien "Il Messaggero" a assisté à l'assemblée générale de l'UGSS tenue au siège de la FAO le 26 janvier 1988. Bien qu'inviter cette personne à la réunion ait constitué une violation de la même disposition que celle qui interdisait l'interview radiodiffusée, le requérant dénie toute responsabilité touchant à la présence de la journaliste ou à la teneur de l'article qu'elle a écrit par la suite.

L'administration s'est fondée sur deux déclarations d'un agent de nationalité italienne. En premier lieu, celui-ci a affirmé par écrit, le 12 février 1988, que le requérant l'avait chargé d'accueillir la journaliste au comptoir de la réception du bâtiment D le 26 janvier 1988 et de l'accompagner à la salle des séances plénières avant le début de l'assemblée générale. Dans une seconde déclaration du 22 novembre 1988, il a confirmé que le requérant lui avait demandé, en présence d'autres membres de l'Union, de se rendre aux bureaux du "Messaggero", de retrouver la journaliste et de l'amener au bureau de l'Union du personnel. Mais, vers 16 heures, elle s'était présentée à la réception du bâtiment D et avait donné comme référence le nom de l'agent italien pour être autorisée à pénétrer dans le bâtiment. Vers 16 h 30, les membres de l'Union avaient quitté tous ensemble les bureaux de l'Union du personnel pour se rendre à l'assemblée générale.

9. Le requérant déclare que le témoin a été soumis à un chantage parce qu'il se trouvait dans une position précaire et dit que son témoignage n'est pas fiable.

Cette allégation n'est pas prouvée.

10. Le requérant soutient que l'assentiment des autres membres du Comité exécutif de l'Union du personnel peut être considéré comme implicite.

Le Tribunal est convaincu, à l'examen du dossier, que le requérant était pour quelque chose dans la présence de la journaliste à la réunion et que le Directeur général a eu raison d'estimer que la violation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel dont il s'était rendu coupable justifiait son licenciement. Le fait que d'autres membres de l'Union puissent avoir été également mêlés à cette affaire ne constitue pas une excuse pour le requérant d'avoir fait fi des règles applicables.

11. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison d'annuler la décision attaquée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner