

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire ZAIDI

Jugement No 1210

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Syed Muhammad Mohsin Zaidi le 28 avril 1992, la réponse de la FAO du 9 juillet, la réplique du requérant en date du 4 août et la duplique de l'Organisation du 20 octobre 1992;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, le paragraphe 301.102 du Statut du personnel de la FAO, les articles 303.01 et 303.03 du Règlement du personnel et les paragraphes 330.13, 330.24, 330.152 et 330.328 du Manuel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant du Pakistan, a travaillé dans plusieurs institutions des Nations Unies au Pakistan du 1er juillet 1970 à mai 1979. Il a été ensuite transféré à la FAO à un poste permanent en qualité d'assistant administratif principal au grade G.7A au bureau du représentant de l'Organisation à Islamabad. En juin 1982, il a reçu le titre d'assistant principal pour les questions financières.

Dans un mémorandum du 19 juillet 1989, le représentant de la FAO a autorisé le détachement du requérant à compter du 23 juillet auprès du Programme des Nations Unies pour la restauration de l'agriculture afghane, dont le siège était au Pakistan, et a déclaré que sa nouvelle affectation comporterait, si la situation financière le permettait, une promotion temporaire pendant un an.

Par mémorandum du 7 août 1989, le requérant a informé le coordinateur du Programme qu'en l'absence d'une promotion, il retournerait à son ancien emploi au bureau du représentant. Le 17 août, le coordinateur a déposé en sa faveur une demande de poste hors siège dans la catégorie des services généraux et recommandé sa promotion au grade G.7C.

Le 22 août, l'assistant administratif qui avait succédé au requérant dans ses fonctions au bureau du représentant a adressé à celui-ci une note confidentielle l'informant qu'en ouvrant un coffre dont le requérant avait eu la charge, il avait constaté un déficit de 18.950 roupies pakistanaises en espèces; le requérant avait, disait-il, affecté ce montant à des dépenses "privées", mais avait offert de le rembourser dans un ou deux mois.

Dans un mémorandum du 27 août, que le requérant nie avoir reçu, le représentant lui a indiqué qu'il s'abstiendrait jusqu'en septembre d'aviser le siège de la FAO, à Rome, de l'usage qu'il avait fait des fonds de la FAO à des fins privées, mais qu'il le sommerait de régler cette affaire pour cette date. Par télex du 26 septembre 1989, le représentant a informé l'administrateur de la Division du développement des programmes de terrain, au siège, de l'usage "illégal" que le requérant avait fait de fonds officiels et du fait qu'il avait omis de les rembourser en totalité. L'administration avait alors suspendu son détachement et ouvert une enquête.

Le 30 octobre 1989, le requérant a remboursé le montant dû. Le 16 décembre, il a reçu un mémorandum daté du 27 novembre émanant d'un fonctionnaire supérieur de la Division du développement des programmes de terrain l'informant qu'il avait recommandé son licenciement pour faute et l'invitant à faire ses observations dans le délai de cinq jours ouvrables. Le 16 décembre également, il a reçu un mémorandum en date du 7 décembre, du Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances, aux termes duquel il était suspendu de ses fonctions, avec traitement, conformément aux dispositions de l'article 303.03 du Règlement* et du paragraphe 330.328 du Manuel*, à compter de la date de réception dudit mémorandum et pendant l'enquête sur les charges relevées contre lui. (*L'article 303.03 du Règlement se lit comme suit : "Un fonctionnaire accusé d'inconduite peut être suspendu

par le Directeur général avec ou sans traitement pour la durée de l'enquête sans que cette mesure porte atteinte à ses droits." Le paragraphe 330.328 du Manuel dispose : "Pendant la procédure susmentionnée, le fonctionnaire peut être suspendu avec ou sans traitement pour la durée de l'enquête, conformément à l'article 303.031 du Règlement." (Traduction du greffe)).

Le 18 décembre, le requérant a demandé le retrait de l'accusation et sa réintégration au motif que, par une note du 19 juillet, le représentant l'avait autorisé à faire un emprunt et que les fonds du bureau n'étaient pas en jeu. Bien que le représentant nie avoir autorisé le prêt, il est constant que les fonds provenaient des liquidités que le représentant conservait en dehors du "compte d'avances de caisse" du bureau et qui représentaient les excédents d'un exercice financier destinés à être dépensés l'année suivante.

Au cours d'une vérification de compte qui a eu lieu en février et en mars 1990, le contrôleur aux comptes a rencontré le requérant et reçu de lui une déclaration écrite datée du 4 mars 1990. Dans un rapport de juin 1990, il a conclu que le requérant avait soustrait les fonds sans le consentement du représentant.

Dans un mémorandum du 17 août 1990, le Sous-Directeur général a licencié le requérant pour faute, conformément aux dispositions du paragraphe 330.24 du Manuel* pour les motifs exposés au paragraphe 330.152 i)*. Il a déclaré que, bien que les fonds n'aient pas été constitués "selon la procédure normale", il a été établi qu'ils étaient destinés à promouvoir les activités de l'Organisation et que le représentant n'avait pas signé d'autorisation. Le licenciement du requérant a pris effet le 26 août. (* Le paragraphe 330.241 du Manuel se lit comme suit : "Le licenciement pour inconduite est une cessation d'emploi pour conduite non satisfaisante, telle que définie ci-après : i) qui a été préjudiciable ou qui pourrait être préjudiciable à la réputation de l'Organisation et de ses fonctionnaires." Le paragraphe 330.152 i) du Manuel cite, parmi "... des exemples spécifiques de conduite non satisfaisante : i) user de la position, de l'autorité ou des biens officiels aux fins d'un avantage pécuniaire ou autre pour le fonctionnaire ou des tiers". (Traductions du greffe)).

Le 30 octobre 1990, le requérant a introduit un appel auprès du Directeur général, qui l'a rejeté le 11 février 1991. Il s'est adressé au Comité de recours le 23 mars 1991.

Le 30 octobre 1990 également, il a déposé une réclamation auprès du Sous-Directeur général pour demander le paiement de la différence de traitement entre le grade G.7A et le grade P.1 du 23 juillet 1989 jusqu'à la cessation de ses services. Ayant été informé, le 31 décembre 1990, du rejet de sa réclamation, il a introduit un deuxième recours auprès du Directeur général le 1er mars 1991. Ce recours ayant été également rejeté le 23 mai 1991, il a de nouveau fait appel auprès du Comité de recours le 1er juillet 1991.

Le Comité a joint les deux recours et, dans son rapport du 2 décembre 1991, a recommandé leur rejet. Par lettre du 31 janvier 1992, qui constitue la décision contestée, le Directeur général adjoint a approuvé la recommandation du Comité au nom du Directeur général.

B. Le requérant soutient que son licenciement est entaché de plusieurs vices. L'argent qu'il a emprunté ne provenait pas de fonds officiels de la FAO, mais d'un dépôt spécial que le représentant avait constitué en violation des procédures comptables. Ayant constitué les fonds par des voies illégales, le représentant et son assistant administratif les auraient détournés si le présent différend n'avait pas fait échouer leur plan.

Il allègue que la sanction n'est pas proportionnée à la faute consistant à "emprunter une modique somme d'argent pendant un bref laps de temps de trois mois". Comme il est un militant actif de l'association du personnel, il croit qu'il a fait l'objet de représailles en raison de ses "activités syndicales" et c'est pourquoi son chef direct a désavoué l'autorisation qu'il avait signée le 19 juillet 1989.

Les raisons avancées pour son licenciement correspondent à celles qui figurent au paragraphe 330.152 i) du Manuel et ont trait à une "conduite non satisfaisante", qui ne justifie qu'un "blâme écrit" ou une "réprimande écrite". De plus, comme la section 330 du Manuel range l'obtention d'un "avantage pécuniaire" sous "conduite non satisfaisante" seulement, la FAO a tort de le licencier pour "inconduite". Aux termes du paragraphe 330.241 i), le terme "inconduite" inclut la notion de fausse déclaration qui compromet ou risque de compromettre la réputation de l'Organisation. Mais le fait pour un fonctionnaire d'obtenir une avance sur traitement sur la base d'une autorisation écrite et de rembourser cette avance par la suite ne compromet en aucune manière la réputation de l'Organisation. Son licenciement en vertu de l'article 330.24 était donc injustifié et constituait un excès de pouvoir.

Le requérant se prévaut de vices de procédure. Il déclare que l'enquête n'a pas été exhaustive et que, en violation du paragraphe 330.13 du Manuel, il ne lui a pas été permis de plaider sa cause. De son côté, l'Organisation n'a pas expliqué ce qu'il avait fait pour ternir sa réputation. On lui a en outre dénié le droit de répondre et de prendre connaissance du rapport du contrôleur aux comptes qui avait provoqué la décision.

Quant à sa demande de paiement de la différence de traitement entre le grade G.7, échelon XII, et le grade P.1/P.2 à compter du 23 juillet 1989, il fait valoir que le mémorandum du représentant du 19 juillet 1989 contenait une promesse ferme de promotion au grade P.1. Le fait que son successeur ait été affecté à un "poste supérieur dans la catégorie des services organiques" montre que les fonds disponibles étaient suffisants. L'un des facteurs qui l'ont incité à accepter l'offre de détachement a été la promesse d'une "promotion ferme".

Il invite le Tribunal : a) à ordonner sa réintégration à compter du 26 août 1990, avec toutes les conséquences de droit; b) à lui accorder 50.000 dollars des Etats-Unis "à titre de dommages-intérêts pour diffamation, démoralisation et conséquences défavorables de son licenciement sur sa carrière"; c) à lui octroyer la différence de traitement entre le grade G.7, échelon XII, et le grade P.1/P.2 à partir du 23 juillet 1989, majorée des intérêts, et 25.000 dollars supplémentaires pour "démoralisation". Il demande également des dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO allègue que les fonds que le requérant a détournés appartenaient à l'Organisation et que son licenciement était donc légal.

Le compte spécial d'où le requérant a retiré 18.950 roupies pour son usage personnel a été constitué "de bonne foi" à une époque de crise financière et "pour assurer le bon fonctionnement" du bureau du représentant au Pakistan en reportant les excédents d'un exercice à l'autre au lieu de les renvoyer au siège. Le représentant et un autre fonctionnaire ont été sanctionnés parce que cette méthode n'était pas conforme aux règlements de la FAO. Peu importe : le fait est que le compte contenait une réserve courante destinée à satisfaire aux engagements du bureau.

Quant à la prétendue autorisation de retrait donnée par le représentant, la note du 19 juillet 1989 a été dactylographiée à une date ultérieure sur l'une des formules en blanc que le représentant signait et laissait à l'usage de ses subordonnés lorsqu'il devait s'absenter. L'authenticité d'une telle note ne cadre pas avec les faits : le requérant n'y a pas fait référence le 22 juillet lorsque la différence a été découverte; bien que cette note fût censée l'autoriser à retirer un mois de traitement, le montant qu'il a pris était plus élevé et la pièce en question porte la même date que sa notification de transfert, date à laquelle c'est le Programme afghan et non le bureau du représentant qui eût dû approuver toute avance à lui consentie.

La FAO maintient qu'elle s'est pleinement conformée à la procédure disciplinaire. Ainsi que le prévoient les dispositions pertinentes, elle a informé le requérant des accusations de conduite non satisfaisante qui pesaient sur lui et de la sanction à appliquer, demandé ses observations et procédé à une enquête à la lumière de sa réponse. C'est seulement après un examen attentif du rapport du contrôleur aux comptes que le Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances l'a licencié.

La sanction n'était pas hors de proportion avec la faute. L'utilisation de ressources officielles pour obtenir un avantage pécuniaire équivaut à une faute grave au sens de l'article 301.102 du Statut et justifie pleinement le licenciement, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'un assistant financier principal.

La FAO rejette la demande subsidiaire du requérant visant au paiement de la différence de traitement entre le grade G.7, échelon XII, et le grade P.1/P.2. Elle déclare ne pas avoir pris d'engagement ferme concernant la promotion du requérant au grade P.1/P.2. Les propositions de promotion du personnel hors siège sont soumises à des procédures du siège impliquant une imputation budgétaire, une création et une classification de poste, et il eût été déraisonnable de laisser se poursuivre une telle procédure après qu'il fût apparu que le requérant avait agi malhonnêtement.

L'accusation de représailles ne repose sur rien : les raisons de son licenciement n'ont aucun rapport avec les activités syndicales du requérant.

D. Dans sa réplique, le requérant souligne ce qu'il considère comme des erreurs de fait dans la réponse et développe ses moyens. Il reproche à la FAO de se fonder sur des documents qu'elle n'a pas produits. Il conteste l'utilisation du mot "compte" pour les dépôts spéciaux constitués illégalement par le représentant et un autre fonctionnaire, et allègue que le fait de prendre des "sanctions modérées" dans le cas de ceux-ci et une sanction

"rigoureuse" dans le sien constituait une violation du principe de l'égalité de traitement.

Il n'avait aucune raison de se référer le 22 juillet 1989 à l'autorisation d'emprunt puisque personne n'avait remarqué le retrait avant le 22 août. Il n'y avait rien d'irrégulier à ce que son avance sur traitement vienne du bureau du représentant, qui a continué à le payer pendant que sa procédure de détachement était en cours. La FAO se réfère au traitement mensuel net, alors que le montant qu'il a emprunté ne tenait pas compte des déductions. Le contrôle effectué par la FAO n'a porté que sur les comptes et n'a pas remplacé une véritable enquête. Il maintient ses demandes.

E. Dans sa duplique, la FAO remarque que le requérant ne soulève pas de questions nouvelles dans sa réplique. Le fait que les fonctionnaires qui ont ouvert le compte spécial aient enfreint les dispositions pertinentes de la FAO n'atténue pas la gravité des agissements du requérant. Ils ont agi de bonne foi pour assurer le bon fonctionnement du bureau du représentant en temps de crise financière : c'est à juste titre que les mesures disciplinaires dont ils ont fait l'objet ont été moins sévères que la sanction qui lui a été infligée pour détournement.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de la FAO en 1979 et a été promu au grade d'assistant principal pour les questions financières en 1982 au bureau du représentant de la FAO à Islamabad. Par memorandum du 19 juillet 1989, le représentant l'a informé qu'il serait détaché à partir du 23 juillet 1989 au Programme des Nations Unies pour la restauration de l'agriculture afghane. Son successeur, auquel il a remis les comptes et les dossiers financiers du représentant, a constaté, en ouvrant le coffre, que le compte de dépôt spécial accusait un déficit de quelque 18.950 roupies pakistanaises. Le requérant a été accusé d'avoir détourné les fonds de la FAO et, après enquête, a été licencié pour inconduite en vertu des dispositions du paragraphe 330.152 i) du Manuel de la FAO.

La demande de débat oral présentée par le requérant

2. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner un débat oral auquel il pourrait citer des témoins et fournir des explications sur certains des points. Comme les questions de fait et de droit à trancher sont pleinement exposées dans les écritures des parties, le Tribunal rejette sa demande.

Les moyens du requérant

3. Le requérant soutient tout d'abord que les fonds en question n'étaient pas la propriété de la FAO, mais qu'il s'agissait de fonds privés à la disposition du représentant.

Il est dans l'erreur. Il est exact que les règles financières de la FAO ne prévoient pas de compte de dépôt spécial. Toutefois, afin de faire face à une crise financière provoquée par la réduction des crédits, le représentant a ouvert un compte sur lequel étaient versés les excédents à la fin de l'exercice financier au lieu d'être renvoyés au siège; ces fonds pouvaient ensuite être utilisés l'année suivante. Toutes les économies sur les dépenses budgétaires réalisées par le représentant restaient la propriété de l'Organisation et le représentant n'en était que le gardien.

4. Deuxièmement, le requérant soutient que le représentant l'a autorisé par une note du 19 juillet 1989 à retirer pour son propre usage l'équivalent d'un mois de traitement et que les dénégations du représentant sont dues à de la malveillance à son égard en raison de ses activités dans le cadre de l'association du personnel.

Ces affirmations ne résistent pas à l'examen : la note n'a pas été montrée à son remplaçant; la somme retirée était supérieure à un mois de traitement; aucun reçu n'a été versé au dossier et aucune raison plausible n'a été avancée à l'appui de l'accusation de malveillance personnelle de la part du représentant.

5. Troisièmement, le requérant soutient que la FAO n'a pas mené une enquête exhaustive et a omis de lui donner la possibilité d'exposer son cas.

Le Tribunal constate que le requérant a présenté sa défense dans des écritures détaillées. Le fait qu'il n'ait pas eu connaissance du rapport du contrôleur aux comptes n'a aucune importance, parce que la seule question était de savoir si la note autorisant le retrait des 18.950 roupies était ou non authentique.

La demande relative à la promotion présentée par le requérant

6. Le requérant demande le paiement de la différence entre les traitements afférents à son poste G.7 et au poste auquel il a été détaché le 23 juillet 1988.

La question de la promotion à un poste temporaire ou permanent devait être décidée au siège et, en l'occurrence, aucune décision n'a jamais été prise. Sa demande est par conséquent irrecevable parce qu'il n'a pas épuisé les moyens de recours internes, comme le prescrit l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

La proportionnalité de la sanction à la faute

7. Le requérant soutient que la sanction du licenciement est disproportionnée par rapport à la faute qu'il a commise.

La sanction du licenciement est dûment prévue à l'article 303.01 du Règlement, qui se lit comme suit :

"Les mesures disciplinaires que peut prendre le Directeur général à l'encontre des fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction sont le blâme écrit, la suspension sans traitement, la rétrogradation ou le renvoi pour inconduite. ..."

De plus, le paragraphe 330.152 du Manuel donne ce qu'il appelle des "exemples spécifiques de conduite non satisfaisante", qui comprennent, au sous-alinéa i), "user de la position, de l'autorité ou des biens officiels aux fins d'un avantage pécuniaire ou autre pour le fonctionnaire ou des tiers", et, au sous-alinéa ii), "abuser de l'autorité ou de la confiance au détriment de l'Organisation, ou se conduire de toute manière susceptible de porter préjudice au nom de l'Organisation". (Traduction du greffe).

Le Tribunal ne dispose d'aucun élément de preuve donnant lieu de croire que la sanction du licenciement était en aucune manière excessive ou déraisonnable en l'espèce.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

(Signé)

William Douglas
Mark Fernando
Michel Gentot
A.B. Gardner