

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaire González-Montes (n° 2)

Jugement n° 1977

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. Herminio González-Montes le 9 mai 1999 et régularisée le 17 juin, la réponse de l'AIEA du 29 septembre 1999, la réplique du requérant en date du 5 janvier 2000 et la duplique de l'Agence du 31 mars 2000;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, né en 1941 et de nationalité espagnole, est entré au service de l'AIEA en 1969. Accusé d'avoir fraudé l'organisation à plusieurs reprises, il a été licencié pour faute grave le 5 août 1996. Par le jugement 1763 (affaire González-Montes) prononcé le 9 juillet 1998, le Tribunal annula cette décision pour violation des règles de procédure et renvoya le cas devant l'Agence pour qu'il soit réexaminé.

Par lettre du 6 août 1998, le directeur par intérim de la Division du personnel fit savoir au requérant que, conformément au jugement 1763, il avait été réintégré rétroactivement au 5 août 1996 mais que le Directeur général avait décidé de le suspendre, avec traitement, en attendant le réexamen de son cas. Par décision en date du 25 août 1998 et après avoir consulté le Conseil du personnel, le Directeur général décida de mettre en place un groupe ad hoc chargé de réexaminer le cas du requérant. Parallèlement, des modifications étaient apportées au Manuel administratif de l'Agence afin d'éviter que les violations sanctionnées par le Tribunal dans le jugement précité ne se reproduisent.

Le 31 août, le chef du Service de la vérification intérieure des comptes et de l'appui pour l'évaluation (ci-après Service de la vérification) demanda au requérant ses commentaires sur un projet de rapport d'enquête concernant les faits qui lui étaient reprochés. Le 25 septembre, le requérant répondit qu'il estimait que les documents sur lesquels le rapport s'appuyait avaient été recueillis «de manière injuste et illégale», en violation de plusieurs dispositions du Manuel administratif et qu'il ne commenterait pas le rapport tant que ces documents s'y trouveraient.

Le rapport d'enquête, daté du 9 octobre 1998, relevait que le requérant avait fraudé ou tenté de frauder l'Agence à plusieurs reprises entre 1991 et 1995 et qu'il en avait retiré un gain financier important. Le 3 novembre, le Directeur général par intérim transmit ce rapport au groupe ad hoc lui demandant de formuler une recommandation. Par lettre du 20 novembre, le secrétaire du groupe ad hoc informa le requérant que le groupe allait se réunir le 1^{er} décembre et lui demanda d'être présent. Le requérant demanda et obtint que la date soit reportée au 22 décembre mais avisa finalement le secrétaire, par courrier du 18 décembre 1998, qu'il contestait la légalité du groupe ad hoc et qu'il ne comptait par conséquent pas se rendre à la convocation.

Dans son rapport en date du 22 janvier 1999, le groupe ad hoc recommanda au Directeur général de licencier le requérant pour faute grave avec effet immédiat, sans préavis ni indemnités de départ, de ne pas le prendre en compte pour de futures nominations au sein de l'Agence et de recouvrer toute somme indûment versée.

Par lettre du 5 février 1999, qui constitue la décision attaquée, le directeur de la Division du personnel informa le requérant, au nom du Directeur général, qu'il était licencié avec effet immédiat pour faute grave, qu'aucune

indemnité de départ ne lui serait octroyée et que l'Agence recouvrerait toutes les sommes indûment versées. Il recevrait trois mois de salaire en lieu et place du préavis de licenciement. Le 11 février, le requérant écrivit au Directeur général pour lui demander de l'autoriser à se pourvoir directement devant le Tribunal de céans sans épuiser les voies de recours internes. Il demanda également que la date de son licenciement soit repoussée au 8 février, date à laquelle il avait reçu la lettre du directeur du personnel. Le 16 février, le directeur du personnel lui répondit que le Directeur général accédait à ses demandes. Par lettre en date du 11 mars, le requérant demanda au Directeur général d'être placé sous le statut de membre du personnel suspendu en attendant le jugement du Tribunal. Le 22 avril 1999, le directeur du personnel lui fit part du rejet de cette demande.

Par lettre du 19 avril 1999, le directeur du personnel avait informé le requérant que, sur la base du rapport d'enquête et du rapport du groupe ad hoc, le montant des sommes indûment perçues avait été évalué à 441 300 schillings autrichiens auxquels s'ajoutaient 1 321 dollars des Etats-Unis. Il invitait le requérant à fournir des documents permettant d'ajuster ce calcul, faute de quoi ces montants seraient retenus sur les sommes qui devaient lui être versées. Le 29 avril, le requérant répondit qu'il n'était toujours pas en mesure de formuler des commentaires sur les documents l'incriminant pour les mêmes raisons que celles invoquées dans les lettres par lesquelles il refusait de commenter le rapport d'enquête et d'apparaître devant le groupe ad hoc.

B. Le requérant soutient que l'Agence n'a jamais eu l'intention de réexaminer son cas et n'a cherché qu'à justifier son licenciement.

Il prétend que la constitution du groupe ad hoc par le Directeur général était une «grave erreur de procédure» car le seul organe compétent était le Comité paritaire de discipline. Or le jugement 1763 n'avait pas sanctionné la constitution du Comité paritaire de discipline en elle-même : seuls les rôles joués par le directeur de la Division du personnel puis par le directeur de la Division juridique au cours de l'enquête et de la procédure d'appel avaient été condamnés. La responsabilité des enquêtes ayant été transférée au Service de la vérification, le risque que de telles irrégularités ne se reproduisent était dès lors écarté. Quant au membre du groupe ad hoc censé avoir été nommé par les représentants du personnel, le requérant affirme qu'en réalité il a été choisi par l'administration pour garantir le maintien de la décision initiale de licenciement. Par ailleurs, selon la disposition 13.03.2 du Règlement du personnel, le Directeur général peut déroger à ce Règlement sous réserve, notamment, qu'il ait l'accord du membre du personnel directement concerné. Or le requérant n'a pour sa part jamais donné son accord à la constitution d'un groupe ad hoc en remplacement du Comité paritaire de discipline. Il accuse le Directeur général d'avoir commis un détournement de procédure et un détournement de pouvoir en constituant ce groupe ad hoc et il estime être victime de discrimination.

Le requérant soutient que tout document recueilli par le directeur de la Division du personnel lors de l'enquête initiale aurait dû être supprimé ou déclaré nul. Le Service de la vérification n'aurait pas dû lui demander de les commenter et il aurait dû conduire indépendamment sa propre enquête.

Il réaffirme qu'il ne pouvait, dans les conditions dans lesquelles la procédure avait été menée, soumettre ses commentaires ou se présenter devant le groupe ad hoc mais que, comme il l'avait à maintes reprises rappelé dans ses courriers, il était prêt à collaborer à la procédure si ses objections concernant les preuves recueillies et le groupe ad hoc étaient prises en compte car il désirait s'exprimer sur de nombreux points. L'administration n'avait pas motivé le rejet de ses objections et, l'ayant ainsi, selon lui, empêché de se défendre, a tiré des conclusions erronées du dossier.

Le requérant indique qu'il n'a toujours pas reçu les sommes correspondant à son salaire pour la période allant d'août 1996 à septembre 1998. Il demande l'annulation de la décision attaquée, sa réintégration au service de l'Agence, l'octroi de dépens et le renvoi de son cas devant l'AIEA pour réexamen.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient qu'elle ne pouvait de nouveau confier l'examen du cas du requérant au Comité paritaire de discipline sans aller à l'encontre du jugement 1763. Elle affirme que le troisième membre du groupe ad hoc a bien été choisi par les représentants du personnel. Par ailleurs, la décision de constituer ce groupe a été prise conformément à la disposition 10.02.2 du Règlement et au titre II, section 13, paragraphe 2 du Manuel administratif. Dès lors, elle ne constituait pas une dérogation et la disposition 13.03.2 ne s'appliquait pas. Enfin, suspendre le travail du groupe dans l'attente d'hypothétiques commentaires de la part du requérant n'aurait servi qu'à retarder le réexamen de son cas.

L'Agence relève que le jugement 1763 ne fait état d'aucune critique quant aux preuves recueillies dont le Service

de la vérification avait au demeurant contrôlé l'authenticité et la validité. Rien ne justifiait donc que l'on n'en tienne pas compte. Selon l'organisation, le requérant a eu l'occasion de présenter ses arguments aussi bien pendant l'enquête que devant le groupe ad hoc; il aurait pu le faire sans renoncer à son droit de contester par la suite leur légalité devant le Tribunal de céans, mais il s'y est refusé et ne peut donc en tirer un motif d'annulation. Par ailleurs, il était informé des raisons pour lesquelles ses objections avaient été rejetées.

Enfin, pour ce qui est du versement des salaires dus, l'Agence invoque le temps nécessaire à la révision de la situation du requérant au regard de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

D. Dans sa réplique, le requérant accuse l'administration d'avoir fait pression pour influencer le choix du membre du groupe ad hoc représentant le personnel. La réponse de l'Agence selon laquelle la nomination d'un groupe ad hoc était dans les limites des pouvoirs conférés au Directeur général est erronée car les dispositions sur lesquelles elle s'appuie ne sont pas applicables lorsqu'un organe approprié existe déjà. Il réaffirme qu'il aurait souhaité présenter ses commentaires et doute que le fait d'apporter une réponse à ses objections aurait beaucoup retardé la procédure. Enfin, il conteste avoir reçu une explication satisfaisante des raisons pour lesquelles ses objections ont été rejetées.

En ce qui concerne le non-versement des sommes dues suite au jugement 1763, le requérant soutient que l'AIEA fait preuve de mauvaise foi.

E. Dans sa duplique, l'Agence nie avoir exercé des pressions pour modifier la composition du groupe ad hoc. Elle accuse le requérant d'avoir usé de méthodes dilatoires afin de prolonger le plus possible sa période de congé avec traitement car il savait son licenciement inévitable étant donné la gravité des fautes dont il s'était rendu coupable.

L'AIEA indique que le requérant a fait savoir, par lettre du 23 mars 2000, la façon dont il désirait recevoir les sommes qui lui étaient encore dues et que le paiement de celles-ci est en cours.

CONSIDÈRE :

1. Dans le jugement 1763, le Tribunal a annulé la décision prise par le Directeur général de l'AIEA de licencier le requérant pour faute grave. Comme il ressort de ce jugement, la décision du Tribunal tenait au fait qu'il considérait que deux graves erreurs de procédure avaient été commises par l'Agence, à savoir :

a) que le directeur de la Division du personnel, qui avait participé directement à l'enquête sur les accusations de faute grave formulées contre le requérant, avait ensuite siégé en tant que président du Comité paritaire de discipline qui a examiné les preuves recueillies à l'issue de cette enquête et a recommandé le licenciement de l'intéressé;

b) que le directeur de la Division juridique, qui avait été membre du Comité de discipline, avait par la suite donné sur l'affaire un avis juridique à la Commission paritaire de recours chargée d'examiner le recours formé par le requérant contre la décision de licenciement.

Le Tribunal a estimé que le requérant n'avait prouvé aucune des autres allégations qu'il avait formulées pour justifier sa contestation de la décision attaquée. Le Tribunal a renvoyé la question devant l'Agence pour qu'elle la réexamine.

2. La présente affaire fait suite au jugement précité. Lorsqu'elle a reçu ce jugement, l'Agence a réintégré le requérant, l'a suspendu pour une période indéfinie avec traitement et a fait procéder à une nouvelle enquête qui a été menée cette fois non pas par la Division du personnel mais par le Service de la vérification. Le Directeur général a également nommé un groupe ad hoc chargé d'une part d'assumer le rôle jusque-là rempli par le Comité paritaire de discipline et d'autre part de lui recommander la suite à donner compte tenu des agissements du requérant. Les conclusions de l'enquête ont été dûment communiquées au groupe ad hoc qui, après délibération, a recommandé au Directeur général de licencier le requérant pour faute grave. Par sa décision du 5 février 1999, communiquée au requérant le 8 février 1999, le Directeur général a décidé que celui-ci devait être licencié pour faute grave. Telle est la décision attaquée, l'Agence et le requérant étant convenus de renoncer à porter l'affaire devant la Commission paritaire de recours pour que le Tribunal puisse être directement saisi.

3. L'originalité de cette affaire, dont le requérant n'a apparemment pas saisi la portée, tient à ce qu'aucune question de fait n'est contestée devant le Tribunal. Pour des raisons qui seront analysées plus bas, le requérant a choisi de ne pas répondre à l'invitation que lui a faite le chef du Service de la vérification de formuler des observations sur

son projet de rapport d'enquête et de lui présenter des preuves ou des informations. Il a de la même manière refusé de comparaître devant le groupe ad hoc et de lui présenter des preuves ou des informations. Dans l'argumentation qu'il développe devant le Tribunal, le requérant, tout en affirmant à plusieurs reprises qu'il dispose de faits et de preuves indiquant que tant le Service de la vérification que le groupe ad hoc ont commis des erreurs de fait et que l'Agence a fait preuve de mauvaise foi et a cherché à faire de lui un «bouc émissaire» (allégations semblables à celles avancées par le requérant dans la procédure qui avait abouti au jugement 1763), n'a pas produit le moindre élément de preuve à l'appui de ces assertions. Il s'ensuit que, sauf si le requérant obtient gain de cause dans sa contestation de la constitution du groupe ad hoc et de la procédure suivie par ce groupe, les faits tels que dégagés par l'enquête du Service de la vérification et acceptés par le groupe ad hoc dans ses conclusions devront être considérés comme établis. Selon ces faits, très proches de ceux décrits dans le jugement 1763, le requérant a soumis à plusieurs reprises des demandes et reçu des remboursements pour des voyages officiels en classe affaires alors qu'il avait en fait voyagé en classe économique et empoché la différence. A l'appui de ses demandes de remboursement, le requérant avait produit des coupons de vol en classe affaires qu'il avait reçus mais qu'il n'avait en fait jamais utilisés et, au moins en une occasion, il avait produit des coupons de vols falsifiés. Aucune preuve ne vient étayer l'affirmation du requérant selon laquelle cette fraude était tolérée, voire approuvée, par l'Agence et le fait qu'il se soit évertué à dissimuler ses actes ôte, en tout état de cause, toute crédibilité à cette affirmation. De même, son allégation selon laquelle la fraude à laquelle il s'était livré était très couramment pratiquée par les autres membres du personnel de l'Agence -- qui n'est, elle non plus, étayée par aucune preuve -- est dénuée de toute pertinence : à supposer que tous les fonctionnaires de l'Agence aient fraudé cette dernière de la même manière qu'il l'avait fait, il n'en serait pas pour autant excusable. Lorsque plusieurs personnes commettent un délit identique, la culpabilité de l'un n'est en rien diminuée par celle des autres.

4. Dans ces circonstances, la procédure orale demandée par le requérant ne se justifie manifestement pas. Le requérant n'ayant apporté aucune preuve à aucune étape de la procédure menée contre lui, cette procédure orale n'ajouterait rien au dossier dont dispose le Tribunal.

5. Les arguments du requérant, même s'ils ont été exposés longuement et à maintes reprises, peuvent être rapidement résumés et examinés. Il prétend que les preuves examinées par le Service de la vérification ont été recueillies de manière déloyale et illégale; il conteste à la fois la constitution et la composition du groupe ad hoc; il soutient que ce dernier a mal, voire aucunement motivé une partie essentielle de sa recommandation. Selon lui, la sanction infligée était en tout état de cause disproportionnée par rapport au délit.

6. De l'avis du requérant, les preuves présentées au Service de la vérification ont été obtenues illégalement et de manière déloyale, un fait qui, à son avis, justifiait son refus de soumettre ses propres éléments de preuve dans le cadre de l'enquête conduite par ce service. Il fait valoir que, puisque le Tribunal a estimé dans le jugement 1763 que le directeur de la Division du personnel n'aurait pas dû se charger de recueillir les preuves pendant l'enquête ni siéger en tant que président pendant les délibérations du Comité paritaire de discipline, il doit s'ensuivre que, cette procédure étant entachée d'un vice de forme, toute preuve recueillie dans le cadre de celle-ci est elle-même irrémédiablement viciée; le rapport d'enquête du Service de la vérification reposant en grande partie sur les mêmes preuves que celles retenues dans le rapport de la Division du personnel deux ans auparavant, ce rapport est lui-même entaché d'un vice fondamental. Le requérant a tort. Dans le jugement 1763, le Tribunal n'a pas estimé que la procédure d'enquête était en elle-même viciée mais a fait ressortir que la manière dont elle avait été en partie menée par une personne qui présidait également le Comité paritaire de discipline avait vicié les fonctions délibératives de ce comité. Les preuves restaient en elles-mêmes à la fois admissibles et pertinentes et, dans la mesure où tant le Service de la vérification que le groupe ad hoc ont donné au requérant toute possibilité de les commenter et d'y répondre, le requérant n'a pas de motif légitime d'élever une objection.

7. S'agissant de la constitution du groupe ad hoc, il semble que le requérant soutienne que, puisque le Manuel administratif prévoit la création d'un comité paritaire de discipline pour examiner des cas semblables, ce comité était le seul organe compétent devant lequel le Directeur général pouvait renvoyer le rapport du Service de la vérification. La partie pertinente de la disposition 10.02.2 du Règlement du personnel se lit comme suit :

«A) Le Directeur général crée un ou plusieurs groupes consultatifs du personnel dans le but de le conseiller dans les domaines relatifs à :

...

4) L'imposition de mesures disciplinaires;

...

B) Les membres des groupes consultatifs du personnel sont nommés par le Directeur général après consultation du Conseil du personnel...»⁽¹⁾

La portée de ce texte est suffisamment large pour permettre au Directeur général, lorsqu'il l'estime nécessaire ou souhaitable, de créer un groupe consultatif du personnel supplémentaire tel que le groupe ad hoc nommé en l'espèce. Le Manuel administratif, au paragraphe 2 de la section 13 de la partie II, confirme cette interprétation :

«Les organes paritaires personnel/direction, dont le mandat et la composition sont également indiqués dans la présente section, ont été créés soit en vertu de l'article X du Statut et du Règlement du personnel et d'autres règles pertinentes, soit sur décision séparée du Directeur général ... le Directeur général peut, conformément aux procédures établies, créer d'autres organes paritaires personnel/direction et supprimer ceux qui existent, en modifier les fonctions ou en changer la composition.»⁽¹⁾

Il était manifestement souhaitable et, en l'espèce, nécessaire que le Directeur général nomme un groupe ad hoc afin d'examiner le cas du requérant après son renvoi devant l'Agence pour réexamen. Le Comité paritaire de discipline qui avait examiné l'affaire en 1996 et pris une décision défavorable au requérant ne pouvait reprendre le dossier. En fait, si la solution de la nomination d'un groupe ad hoc totalement indépendant du Comité paritaire de discipline initial n'avait pas été adoptée, le requérant aurait eu un grief légitime à formuler; en l'occurrence, il n'en a pas.

8. L'argument du requérant concernant la composition du groupe ad hoc est également dénué de fondement. Il repose sur le fait que la proposition formulée initialement par le Conseil du personnel concernant la désignation d'une personne appropriée comme membre du groupe ad hoc a été par la suite modifiée parce que la personne envisagée n'était pas disponible. Cette modification a été dûment approuvée par les membres du Conseil du personnel. Au demeurant, il ressort clairement du libellé de la disposition 10.02.2 citée plus haut que le rôle du Conseil du personnel dans la nomination des membres des groupes consultatifs du personnel consiste simplement à donner un avis et non à les nommer. Or, il ressort clairement du dossier que cette consultation a effectivement eu lieu en l'espèce.

9. Selon le requérant, le groupe ad hoc n'a pas justifié son opinion puisqu'il n'a pas opposé de réponse motivée à son affirmation selon laquelle il avait été irrégulièrement constitué. L'argument ne saurait prospérer. L'obligation qu'a un organe disciplinaire de justifier ses opinions se borne aux questions disciplinaires dont l'examen lui est confié. Il s'agit d'informer la personne faisant l'objet de l'action disciplinaire des raisons pour lesquelles une sanction lui est infligée et de lui permettre de faire appel de cette décision si elle l'estime approprié. Mais un organe administratif tel que le groupe ad hoc n'a pas pouvoir pour se prononcer de manière définitive sur son propre mandat et n'y est donc pas tenu. Bien entendu, il est tenu d'écouter attentivement toute objection lui reprochant d'outrepasser ou d'être sur le point d'outrepasser ses pouvoirs et il lui faut prendre position en la matière, soit en poursuivant son action, soit en adoptant une autre démarche. Mais en dernière analyse, la décision sur la question de savoir si cet organe agit dans les limites de ses attributions ou les outrepassé appartient à une autre autorité. Une personne se trouvant dans la situation du requérant ne subit pas de préjudice si cet organe ne lui explique pas pourquoi il refuse de donner suite à son objection. Lorsqu'il a été tenu de formuler une opinion raisonnée sur la question disciplinaire dont il était saisi, le groupe ad hoc l'a fait de manière complète et détaillée.

10. L'affirmation du requérant selon laquelle la sanction que représente son licenciement est disproportionnée par rapport au délit commis est totalement dénuée de fondement. Il a fraudé son employeur pour des sommes substantielles dans des circonstances qui ne permettent pas de douter qu'il savait ce qu'il faisait et que ses agissements étaient frauduleux. Lorsque ses actes ont éveillé des soupçons, il a falsifié des documents pour essayer de se dédouaner. Sa conduite était loin de répondre à celle que l'on attend de tout employé et a fortiori d'un fonctionnaire international. Le licenciement était une sanction amplement justifiée.

11. Enfin, les moyens du requérant selon lesquels, d'une part, il n'a pas perçu l'intégralité de son traitement dans l'intervalle entre son premier et son second licenciement et, d'autre part, selon lesquels les demandes de l'Agence sont exagérées ne sauraient prospérer. Le premier moyen est irrecevable, le requérant n'ayant pas épuisé les voies de recours internes; le second échoue compte tenu du fait que le requérant, comme signalé plus haut, n'a jamais présenté de preuve pour contester les demandes de l'Agence.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 mai 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2000.

(Signé)

Michel Gentot

Seydou Ba

James K. Hugessen

Catherine Comtet

1. Traduction du greffe.