

## QUATRE-VINGT-QUINZIÈME SESSION

**Jugement n° 2261**

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. H. K. le 21 décembre 2001 et régularisée le 4 mars 2002, la réponse de la FAO du 31 mai, la réplique du requérant du 19 août et la duplique de l'Organisation du 30 octobre 2002;

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

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 syrien et canadien, est né en 1947. En 1968, il a commencé à travailler pour le Programme des Nations Unies pour le développement en Syrie. Le 1<sup>er</sup> janvier 1980, il est entré au service de la FAO dans le cadre d'une mutation interinstitutions, en tant qu'assistant administratif de grade G.6 au bénéfice d'un engagement de caractère continu, et a été affecté au Bureau du représentant de la FAO à Damas. Le 1<sup>er</sup> janvier 1983, il a été promu au poste d'assistant principal de liaison et d'administration au grade G.7. Pendant plusieurs années, le représentant de la FAO, qui a pris ses fonctions en 1994, a adressé au requérant divers mémorandums, dans le but d'attirer son attention sur les défaillances relevées dans son travail, auxquels ce dernier a répondu.

Dans un mémorandum du 30 août 1999, le représentant a reproché au requérant d'avoir modifié, sans l'en informer, la date (29 au lieu de 22 août) d'un jour de congé officiel de la FAO, ce qu'il assimilait à de l'inconduite. Copie de ce mémorandum a été adressée au Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées au siège de la FAO (ci-après le «Bureau de coordination»). L'intéressé a répondu par écrit au représentant le 1<sup>er</sup> septembre, adressant copie de sa réponse à ce bureau ainsi qu'à la Division du personnel du Département de l'administration et des finances. Le représentant a écrit le 2 septembre 1999 au directeur du Bureau de coordination pour l'informer que, selon lui, le requérant avait fait preuve d'insubordination en modifiant la date du jour de congé sans demander son approbation préalable et il recommandait que des mesures disciplinaires soient prises à son égard. L'Organisation a décidé de charger ledit département d'envoyer une mission à Damas pour enquêter sur cette allégation de conduite répréhensible et sur d'autres problèmes de personnel. L'enquête a été menée du 8 au 14 octobre 1999 et un rapport a été présenté le 3 mars 2000.

Dans un mémorandum du 5 avril 2000, le directeur du Bureau de coordination a informé le requérant que l'Organisation avait l'intention de le renvoyer pour inconduite. Il faisait savoir à l'intéressé que la mission du Département de l'administration et des finances avait constaté que certains agissements du requérant constituaient des exemples de conduite répréhensible, lesquels étaient présentés sous trois rubriques : «activités commerciales extérieures et fausse déclaration», «déloyauté» et «insubordination». Le directeur citait des preuves d'activités extérieures examinées par la mission : un formulaire de demande d'acquisition de la citoyenneté canadienne signé par le requérant le 10 août 1989, dans lequel il énumérait diverses activités commerciales privées et nommait trois entreprises aux activités desquelles il avait participé, une déclaration datée du 11 octobre 1999 dans laquelle il disait ne plus avoir aucun lien avec ces entreprises depuis environ 1982, deux lettres qu'il avait adressées à des fonctionnaires de la délégation de la Commission européenne à Damas pour leur offrir ses services de consultant, la mention de son nom dans l'annuaire professionnel de Damas pour 1999, ainsi que sur le registre de sa Chambre

d'industrie, et sa qualité de membre de la Chambre de commerce de Damas. Quant aux allégations de «déloyauté» et d'«insubordination», elles reposaient sur des observations formulées dans certains mémorandums adressés par le requérant à son supérieur. Cinq jours ouvrables lui ayant été accordés pour répondre à ces accusations, le requérant a répondu le 13 avril 2000. Dans un mémorandum du 25 mai, le directeur du Bureau de coordination l'a informé qu'il allait être renvoyé pour inconduite. Il a été mis fin à son engagement le 31 mai 2000.

Dans le but d'obtenir sa réintégration, le requérant a saisi le Directeur général le 8 août 2000. Le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui a répondu le 5 octobre, au nom du Directeur général, que son recours était rejeté pour défaut de fondement. Le 5 décembre 2000, le requérant a saisi le Comité de recours.

Dans son rapport, celui-ci a déclaré ne pas être convaincu que les preuves sur lesquelles l'Organisation avait fondé sa décision de renvoyer le requérant étaient irréfutables. Le Comité a conclu que l'Organisation ne s'était pas acquittée de la charge de la preuve et que les mesures administratives appropriées n'avaient pas été prises en temps voulu. Il recommandait de réintégrer l'intéressé ou de trouver un accord qui soit «financièrement équivalent» à cette réintégration. Dans une lettre du 4 octobre 2001, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a expliqué pourquoi il était en désaccord avec les conclusions du Comité et il a rejeté le recours du requérant pour défaut de fondement.

B. Le requérant soutient que la mesure disciplinaire de renvoi pour inconduite qui lui a été infligée était viciée en raison d'irrégularités de procédure et d'une erreur de droit, et que la décision du 4 octobre était donc illégale.

Il soutient qu'en ne respectant pas les formes régulières de la procédure, l'Organisation a porté atteinte à son droit de se défendre. Le rapport de la mission dépêchée par le Département de l'administration et des finances, sur lequel reposait la mesure disciplinaire prise à son encontre, ne lui a pas été communiqué en temps voulu; on l'a induit en erreur quant à son contenu et il n'a disposé que de cinq jours ouvrables pour préparer sa défense. En outre, l'Organisation ne lui a par la suite remis que des extraits de ce rapport sans donner aucune explication sur les parties supprimées et ce document contenait des allégations non motivées, formulées par des inconnus. Le requérant soutient que, vu la manière dont ils ont été obtenus, certains des éléments de preuve cités sont irrecevables et que l'Organisation n'a pas agi de bonne foi. Le formulaire de demande utilisé pour étayer l'accusation d'activités commerciales extérieures a été pris par son supérieur hiérarchique dans le tiroir de son bureau. Quant aux deux lettres adressées aux fonctionnaires de la délégation de la Commission européenne, elles n'ont jamais été remises à leurs destinataires; il s'agissait d'une correspondance privée confidentielle, dont l'utilisation comme preuve à charge constituait une atteinte à sa vie privée.

Selon lui, un autre vice de procédure est à relever, dans la mesure où l'action disciplinaire a été déclenchée par un mémorandum qui ne lui était pas adressé, ce qui va à l'encontre de la procédure prévue au paragraphe 330.322 du Manuel. C'est le mémorandum du 2 septembre 1999 qui est officiellement à l'origine de la mesure disciplinaire prise à son encontre, or, à l'époque, il en ignorait l'existence. Pourtant, malgré cette irrégularité, l'enquête s'est poursuivie.

Le requérant fait aussi valoir que, bien que le Comité de recours ait estimé que les preuves d'activités extérieures menées depuis 1997 étaient «faibles et limitées», le Directeur général, dans sa décision de maintenir le renvoi, a continué de s'appuyer sur les preuves avancées par la FAO. En concluant que les preuves en question démontraient qu'il avait eu une conduite répréhensible justifiant son renvoi pour inconduite, le Directeur général a tiré des faits des conclusions erronées. Selon le requérant, son renvoi était une sanction disproportionnée et la décision attaquée est donc entachée d'une erreur de droit. S'agissant des deux autres griefs de déloyauté et d'insubordination, le Directeur général n'a absolument pas expliqué pourquoi il n'avait pas suivi les conclusions du Comité de recours, ce qui rend aussi la décision attaquée illégale.

Le requérant prétend qu'il a subi un préjudice financier et moral et que la «lourde pression morale» exercée par le nouveau représentant depuis 1994 équivalait à un harcèlement moral. Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'Organisation de le réintégrer à partir de la date de son renvoi ou, à défaut, de lui verser l'équivalent de cinq années de traitement et d'allocations. Il demande également une réparation pour tort moral, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que l'inconduite dont le requérant s'est rendu coupable ressortait clairement des preuves apportées et justifiait la décision de renvoi. La défenderesse n'accepte pas les allégations de l'intéressé selon lesquelles des irrégularités auraient été commises aux plans de la procédure et de l'administration

des preuves. Il se livrait de manière continue à des activités commerciales extérieures et une mise en garde claire lui avait été adressée en 1997 pour qu'il cesse ces activités.

La FAO fait observer que le rapport de mission du Département de l'administration et des finances ne portait pas exclusivement sur les questions liées à la conduite du requérant, ce qui explique que, selon la pratique normale, celui-ci n'ait reçu que les extraits qui le concernaient. L'un des objectifs de ce rapport était de permettre à l'Organisation de déterminer si une action disciplinaire s'imposait. Etant donné que ce n'était pas au représentant de la FAO qu'il appartenait d'entreprendre officiellement une telle démarche, le requérant ne peut soutenir qu'il y a eu irrégularité dans la procédure du fait qu'il n'a pas reçu copie du mémorandum du représentant du 2 septembre 1999.

L'Organisation affirme avoir agi de bonne foi et sans chercher à tromper le requérant sur l'objet du rapport; quant aux personnes qui ont apporté leur témoignage, elles connaissaient l'intéressé. L'Organisation nie qu'aucune des preuves administrées ait été obtenue de manière irrégulière. C'est en faisant une recherche dans le classeur du requérant que le représentant a découvert le formulaire où étaient énumérées ses activités extérieures.

S'agissant des deux autres accusations portées contre celui-ci, l'Organisation fait observer qu'il ressort clairement de la décision attaquée que le Directeur général rejetait l'ensemble des conclusions du Comité de recours. La défenderesse réfute l'allégation du requérant selon laquelle la sanction prise à son encontre était disproportionnée.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Il estime que, puisque le vérificateur régional des comptes l'a mis en garde en novembre 1997 contre les activités commerciales qu'il exerçait à l'extérieur, aucune question portant sur la période antérieure ne peut maintenant être prise en compte.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient qu'il existait des preuves évidentes autorisant le Directeur général à conclure que le requérant s'était rendu coupable d'inconduite. Elle nie que la procédure suivie ait été entachée d'erreurs de droit et d'irrégularités et rejette l'argument de l'intéressé selon lequel il a subi un préjudice financier et moral.

#### CONSIDÈRE :

1. Dans un mémorandum daté du 30 août 1999, dont copie a été adressée à l'administrateur du personnel du Bureau de coordination au siège de la FAO, le représentant de l'Organisation à Damas a accusé le requérant d'inconduite pour avoir modifié verbalement le calendrier des congés sans le consulter. Par un mémorandum du 1<sup>er</sup> septembre 1999, dont il a adressé copie à l'administrateur du personnel susmentionné, au directeur du Bureau de coordination et à la Division du personnel du Département de l'administration et des finances, le requérant a réfuté cette accusation.

2. L'Organisation a alors décidé que ce département enverrait une mission à Damas du 8 au 14 octobre 1999 «pour étudier les divers problèmes de personnel qui avaient surgi dans la Représentation de Syrie». Le rapport de cette mission a été présenté le 3 mars 2000.

3. Le 5 avril, le directeur du Bureau de coordination a adressé au requérant un mémorandum intitulé «Proposition de mesure disciplinaire de renvoi pour inconduite».

4. Les griefs formulés contre le requérant étaient les suivants : i) activités commerciales extérieures et fausse déclaration, ii) déloyauté et iii) insubordination.

5. Le 25 mai 2000, le directeur du Bureau de coordination a informé le requérant qu'après examen de ses observations, il avait été décidé de le renvoyer pour inconduite à titre de mesure disciplinaire, conformément au paragraphe 330.327 du Manuel.

6. Le requérant a été renvoyé avec effet au 31 mai 2000. Son recours auprès du Directeur général a été rejeté, mais le recours qu'il a introduit auprès du Comité de recours a donné lieu à une recommandation favorable.

7. S'agissant du grief d'activités commerciales extérieures et de fausse déclaration, le Comité a estimé qu'il y avait «incohérence à la fois dans le comportement de l'appelant et dans celui de l'Organisation [...], que l'appelant avait fait des déclarations contradictoires au sujet de la date de cessation de ses activités extérieures et que l'Organisation

avait décidé de lui infliger une sanction en 2000, alors que la preuve de ces activités extérieures avait été établie en 1997».

8. Le Comité a décrit comme «faibles et limitées» les preuves concernant les activités commerciales menées par le requérant après 1997, c'est-à-dire après que l'Organisation eut découvert ces activités et l'eut mis en garde pour la première fois. Il a estimé que des mesures disciplinaires auraient pu et auraient dû être infligées en 1997. De ce fait, le renvoi pour inconduite de mai 2000 ne se justifiait pas, étant donné son caractère tardif.

9. Quant aux griefs de déloyauté et d'insubordination, le Comité a conclu qu'ils n'étaient pas corroborés par les preuves apportées et a recommandé de les rejeter.

10. Le Directeur général a refusé de suivre la recommandation du Comité de recours et a confirmé le renvoi du requérant. Telle est la décision attaquée.

11. Pour prendre cette décision, le Directeur général a procédé à une analyse très poussée des conclusions du Comité sur le premier grief. Il a notamment fait savoir au requérant ce qui suit :

«Tout d'abord, je considère que le Comité n'a pas régulièrement écarté les preuves avancées par l'Organisation et les conclusions qu'elle en a tirées au sujet de vos activités commerciales extérieures et de votre fausse déclaration, car il n'a pas motivé son avis. Ce vice, qui entache la recommandation du Comité, est d'autant plus flagrant que ces fautes constituent le principal fondement de la décision attaquée. L'Organisation a apporté les preuves suivantes à l'appui de ses accusations :

- Un formulaire de demande d'acquisition de la citoyenneté canadienne que vous avez signé le 10 août 1989, dans lequel vous déclarez faire office de représentant de certaines entreprises européennes et être "assistant administratif" à la FAO, ainsi qu'"importateur, distributeur, marchand". On trouve énumérées dans l'annexe 1 de cette demande vos activités commerciales privées. Ce document a été remis par le [représentant de la FAO] à une mission d'audit de la Représentation en 1997 et vous avez reçu une mise en garde du vérificateur régional des comptes [...] pour que vous cessiez vos activités commerciales extérieures. Vous avez reconnu, par écrit, avoir reçu cette mise en garde.

- Vous avez certifié par écrit aux membres de la mission dépêchée par le Département de l'administration et des finances n'avoir plus eu aucune relation ni aucun contact avec les entreprises citées dans le document susmentionné depuis environ 1982. Vous avez également déclaré que, depuis que le vérificateur régional des comptes vous avait averti, en novembre 1997, que vous ne pouviez vous livrer à des activités commerciales extérieures pendant que vous étiez fonctionnaire à la FAO, vous aviez cessé de vous occuper de votre commerce de chaussures orthopédiques. Enfin, vous avez déclaré ne pas avoir eu d'occupation extérieure continue ni régulière depuis décembre 1997, c'est-à-dire à la suite de la mise en garde de 1997.

- Les membres de la mission du Département de l'administration et des finances ont pu vérifier qu'en 1999 vous étiez inscrit comme membre de la Chambre de commerce de Damas et que votre nom figurait dans l'annuaire professionnel de cette ville pour 1999, ainsi que sur le registre de sa Chambre d'industrie, où vous étiez enregistré en tant que propriétaire d'une fabrique de chaussures. De plus, le numéro de téléphone figurant en regard de votre nom sur ce registre était le même que celui que, dans une annonce publicitaire parue dans l'édition du 28 juillet 1999 du journal *Al-Daleel*, les personnes désireuses de s'inscrire dans une université ou un institut canadien étaient invitées à appeler. Une enquête auprès de l'ambassade du Canada à Damas a permis d'apprendre que vous étiez connu des fonctionnaires de cette ambassade comme étant l'agent en Syrie du "Canadian Education Network" (Réseau canadien d'enseignement). Ont également été remises à la mission deux lettres que vous aviez signées en août 1998 et qui étaient adressées à deux fonctionnaires de la Commission européenne à Damas, portant l'entête "[K.-Consulting-Investment- Commercial Services". Dans ces lettres, vous proposiez les services de ce cabinet pour des activités de consultation, d'investissement et de représentation dans la région du Moyen-Orient et vous indiquiez parmi les nombreux domaines d'activité de "[K.]" l'environnement, l'agriculture et l'industrie alimentaire.»

12. Les documents remis au Tribunal corroborent amplement les constatations que le Directeur général reprend en détail dans l'extrait ci-dessus et, au demeurant, le requérant ne conteste pas leur teneur. Ce dernier se contente de soutenir que la décision attaquée a été prise de manière irrégulière. Le rapport de mission du Département de l'administration et des finances, qui a motivé la procédure disciplinaire entreprise à son encontre, ne lui a pas été

communiqué à temps pour qu'il puisse se défendre «efficacement» et il aurait donc été privé de cette possibilité. Il invoque des vices de procédure et une violation du principe de bonne foi. Selon lui, certaines des preuves à charge ont été obtenues de manière irrégulière et ne sont donc pas recevables. Il soutient que ladite décision est entachée d'une erreur de droit et que la mesure disciplinaire prise à son égard est contraire au principe de la proportionnalité.

13. L'allégation selon laquelle la décision attaquée a été prise de manière irrégulière n'a aucun fondement. En particulier, le rapport de la mission dans lequel l'Organisation a puisé les informations sur lesquelles elle a fondé sa décision de porter des accusations contre le requérant constituait un outil d'instruction préliminaire dont ce dernier n'a pas eu le droit d'examiner le contenu avant que ne soit prise la décision d'entamer la procédure disciplinaire. Une fois cette procédure engagée, le requérant s'est vu communiquer en détail les griefs retenus contre lui. Il a eu toute latitude pour y répondre et présenter sa défense. L'Organisation n'a pas enfreint le principe de la bonne foi en demandant au requérant d'exposer ses activités, puis en utilisant cette déclaration, dans laquelle il se disculpait totalement, pour prouver qu'il avait délibérément tenté de tromper les enquêteurs, ce qui était manifestement le cas.

14. Il n'y avait rien d'illégal non plus dans la manière dont l'Organisation est entrée en possession des documents. Le formulaire de demande de citoyenneté canadienne a été trouvé par le représentant de la FAO dans un classeur de bureau, à un endroit où le requérant ne pouvait légitimement escompter une quelconque confidentialité. Ce document ayant été de toute façon entre les mains de l'Organisation avant la date à laquelle il a reçu une mise en garde fondée sur son contenu, on peut douter qu'il présente un intérêt quelconque eu égard aux accusations actuelles qui portent nécessairement sur des événements ultérieurs. Les deux lettres écrites à la délégation de la Commission européenne, qui, à elles seules, établissent au-delà de toute contestation possible que le requérant se livrait à des activités commerciales extérieures après avoir été averti qu'il devait cesser de le faire, ont été remises par l'intéressé lui-même à un tiers qui les a communiquées à l'Organisation. S'il y a une quelconque irrégularité dans cette démarche (et on voit difficilement quelle serait cette irrégularité), elle n'a pas été le fait de l'Organisation. Que celle-ci n'ait pas ouvert ces lettres pendant plus d'un an n'altère en rien leur admissibilité. Le Directeur général n'a commis aucune erreur de droit en ne tenant pas compte du rapport du Comité de recours sur ce point. Aucun retard excessif n'a été pris dans la formulation des griefs à l'encontre du requérant et ce dernier n'a subi aucun préjudice.

15. Sur un point, toutefois, le requérant a tout à fait raison d'alléguer une erreur de droit. Le Tribunal, dans sa jurisprudence, estime que toute décision faisant grief à un employé doit être motivée (voir, par exemple, le jugement 2092). Le Comité de recours a recommandé que les trois griefs formulés à l'encontre du requérant soient rejetés. Le Directeur général a fait connaître son désaccord en le motivant de manière détaillée pour ce qui concernait le premier grief. Le Tribunal a déjà conclu que les preuves versées au dossier justifient sa position. Toutefois, le Directeur général n'a absolument pas expliqué pourquoi il ne suivait pas les recommandations du Comité en ce qui concernait les deuxième et troisième griefs, relatifs à la déloyauté et à l'insubordination. Il n'appartient pas au Tribunal de faire ce que l'Organisation lui demande, à savoir d'examiner les éléments de preuve fournis pour trouver une justification à la décision non motivée du Directeur général. Ces conclusions ne peuvent être retenues.

16. Le point de vue du requérant selon lequel la sanction imposée par le Directeur général était disproportionnée prend de ce fait une nouvelle importance. Ce dernier a maintenu la sanction de renvoi en considérant que les recours relatifs aux trois griefs avaient été régulièrement rejetés, or tel n'était pas le cas. Il est manifeste qu'il ne s'est simplement pas posé la question de savoir si le premier grief justifiait à lui seul le renvoi, la plus grave sanction applicable. Le Tribunal ne peut de lui-même imposer une sanction, mais il ne peut davantage permettre qu'une sanction soit maintenue si elle a de toute évidence été infligée à tort. Il ne peut pas non plus fermer les yeux sur le fait que l'Organisation n'a pas veillé à ce que la procédure de recours interne soit menée à terme de façon régulière et dans les délais requis, ce qui a en fait privé le requérant à la fois de ses moyens de recours et de son emploi pendant plus de trois ans. Aussi le Tribunal annule-t-il la sanction correspondant au premier grief seulement et renvoie la question devant le Directeur général pour qu'il prenne une nouvelle décision à ce sujet, après avoir donné au requérant toute possibilité de présenter des observations. Toute sanction imposée à l'issue de cette procédure ne devra prendre effet qu'à la date de la nouvelle décision du Directeur général. Le requérant doit donc rendre compte de tous les gains extérieurs obtenus pendant la période précédant sa réintégration. Compte tenu des circonstances, le Tribunal n'accordera aucun dommage-intérêt pour tort moral.

17. Le requérant a droit à 2 000 euros de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée et la question renvoyée devant le Directeur général pour qu'il prenne une nouvelle décision sur la sanction appropriée qu'appelle le premier grief seulement.
2. Le requérant doit être réintégré avec plein traitement et toutes les allocations à compter de la date de son renvoi, le 31 mai 2000.
3. L'Organisation doit verser au requérant 2 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 9 mai 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M<sup>me</sup> Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

*(Signé)*

Michel Gentot

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet