

## QUATRE-VINGT-DIX-NEUVIÈME SESSION

**Jugement n° 2470**

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M<sup>me</sup> M. I. le 5 décembre 2003 et régularisée le 7 avril 2004, la réponse de l'Organisation en date du 27 juillet, la réplique de la requérante du 23 novembre 2004, et la duplique de la FAO datée du 2 février 2005;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par la requérante;

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

A. La requérante, née en 1951, est de nationalité japonaise. Elle a été détachée auprès de la FAO par le Programme des Nations Unies pour le développement, pour une période de deux ans, à partir du 1<sup>er</sup> juin 1999. Au moment des faits, elle était de grade D-1.

Dans le cadre d'un examen d'ensemble du régime d'allocations logement de la FAO, le Bureau de l'inspecteur général a examiné les demandes d'allocation logement présentées par la requérante entre juin 1999 et mars 2000. Dans son rapport référencé AUD 4400 et intitulé «Examen spécial de l'allocation logement», transmis au Directeur général le 28 septembre 2000, le Bureau de l'inspecteur général constatait que les demandes de la requérante concernaient un loyer versé pour le même appartement que celui d'un fonctionnaire du Fonds international de développement agricole (FIDA), qui était son compagnon. Il recommandait que la FAO recouvre le montant des allocations logement indûment versées à la requérante entre le 1<sup>er</sup> juin 1999 et le 31 mars 2000. Il prenait note en outre que la requérante avait déjà remboursé le montant d'une allocation logement versée en relation avec une commission d'agence qu'elle prétendait avoir payée.

En décembre 2000, le Bureau de l'inspecteur général a adressé une note au Directeur général, intitulée «Nouveaux faits intervenus depuis la publication du rapport AUD 4400», sur son enquête relative au prétendu paiement de la commission d'agence. Il était indiqué que la requérante avait produit comme justificatif de paiement «une très mauvaise photocopie» d'un chèque, qu'elle avait obtenue auprès de sa banque; les dispositions prises pour vérifier la validité de ce document en tant que preuve de paiement ont révélé que la requérante avait falsifié la copie du chèque. Ces conclusions ont été portées à l'attention du chef du Service d'appui à la gestion qui, dans un mémorandum du 16 février 2001, a informé la requérante que l'enquête avait révélé «qu'à plusieurs reprises [sa] conduite avait été répréhensible, ce qui sembl[ait] être incompatible avec [ses] obligations en tant que haut fonctionnaire de l'Organisation»; elle était accusée d'avoir eu une conduite répréhensible, telle que la définit la section 330 du Manuel de la FAO concernant les mesures disciplinaires. On lui faisait également savoir qu'il serait recommandé au Directeur général qu'elle soit renvoyée pour inconduite. Une série de réunions et d'échanges de correspondance ont ensuite eu lieu entre la requérante et l'administration; après l'une de ces réunions, le 6 avril 2001, le chef du Service d'appui à la gestion a établi un rapport résumant son entretien avec la requérante.

Le 3 mai, l'intéressée a fait savoir au Sous directeur général chargé du Département de la coopération technique qu'elle reprendrait son service de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à la fin de son détachement de deux ans. Par mémorandum du 18 mai, le directeur de la Division du personnel a fait savoir à la requérante qu'il était établi qu'elle avait commis deux fautes : d'une part, elle avait demandé une allocation logement prétendument destinée à payer son loyer, alors qu'il s'agissait en fait de payer les frais liés à la rénovation de son appartement et, d'autre part, elle avait falsifié — ce qu'elle avait admis — la photocopie du chèque qu'elle avait remise aux contrôleurs comme preuve du paiement d'une commission d'agence. On lui faisait ensuite savoir qu'étant donné qu'elle allait regagner l'ONU à la fin du mois, le Directeur général de la FAO avait décidé que «l'application de mesures disciplinaires aux fins de protéger l'Organisation était désormais sans objet», mais qu'il n'en demeurerait pas moins que les cas d'inconduite devaient être communiqués à l'ONU conformément à la procédure définie au

paragraphe 7 de l'Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements ou prêts de fonctionnaires, et qu'elle devrait rembourser les sommes indûment réclamées qui lui avaient été payées à titre d'allocations logement. Le directeur de la Division du personnel a fait parvenir à l'ONU, par télécopie, un document daté du 24 mai 2001, intitulé «Précisions administratives», pour l'informer entre autres des fautes constatées. Une copie de cette correspondance a été adressée à la requérante. Cette dernière a remboursé les sommes en question le 29 mai; l'ONU en a été informée par télécopie du 31 mai 2001.

Dans une lettre du 10 août 2001, la requérante a formé un recours auprès du Directeur général de la FAO contre les conclusions du Bureau de l'inspecteur général et contre l'accusation de faute portée par l'Organisation; elle faisait valoir que la FAO avait pris «des mesures administratives déraisonnables et inappropriées» en fournissant à l'ONU des renseignements concernant les fautes qu'elle avait commises à la FAO. Le Sous directeur général chargé de l'administration et des finances a rejeté ce recours par une lettre datée du 9 octobre 2001. Elle a alors saisi le Comité de recours le 24 décembre 2001; son recours n'a été examiné que le 22 mai 2003 afin de lui permettre d'être présente comme elle l'avait demandé. Dans son rapport daté du 13 juin 2003, le Comité a considéré que ses demandes et ses assertions étaient sans fondement. Il a recommandé le rejet de son recours. C'est ce qu'a fait le Directeur général dans une lettre du 25 août 2003. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante explique qu'au printemps 1999 elle-même et son compagnon, un haut fonctionnaire du FIDA, avaient loué deux appartements contigus pour lesquels ils avaient chacun signé un bail distinct. Elle avait demandé une allocation logement pour son appartement et pour la commission d'agence, mais lorsqu'elle s'est rendu compte, en mars 2000, que cette commission (qu'elle avait remise directement à son propriétaire) n'avait pas été payée par celui-ci à l'agence, mais à l'employé de celui-ci à titre personnel, elle a retiré sa demande d'allocation au titre de la commission et a, de sa propre initiative, remboursé la somme correspondante à la FAO. En avril 2000, elle a épousé son compagnon et n'a donc plus eu droit à l'allocation logement. Avant de quitter la FAO et de regagner l'ONU, elle a remboursé la totalité des allocations logement qu'elle avait reçues.

Elle affirme que les conclusions du rapport du Comité de recours sont erronées. Il a par exemple conclu que l'appartement, qui autrefois correspondait à deux unités séparées, n'en formait plus qu'une. Elle estime que cette conclusion «n'est étayée par aucune preuve et est dénuée de pertinence». La requérante soutient que ce qui est important, c'est que lorsqu'elle-même et son compagnon louaient ces appartements ils constituaient deux unités. Les contrôleurs de la FAO ont effectué une visite «incomplète» des locaux et c'est sur cette base que le Comité de recours a conclu, à tort, qu'il n'y avait qu'un seul appartement. Elle explique que le précédent propriétaire a confirmé, comme le montre aussi la copie du document cadastral du 21 juin 1999 obtenue auprès du bureau du cadastre, qu'il y avait deux appartements au moment où les baux ont été signés. Elle n'a jamais su qu'une mise à jour du cadastre avait été effectuée faisant état de l'existence d'un seul appartement, avant que cette mise à jour ne soit produite par l'administration de la FAO au cours de la dernière phase de la procédure de recours. Le Comité de recours a signalé des incohérences dans les descriptions des deux baux pour prouver qu'elle avait commis des irrégularités; elle soutient que des renseignements auraient dû être obtenus auprès du propriétaire, or les contrôleurs ne l'ont jamais rencontré.

Les procédures suivies par le Bureau de l'inspecteur général étaient irrégulières. Le rapport de ce dernier est presque entièrement fondé sur des déclarations qui sont attribuées à elle-même et à son époux, et non sur des pièces écrites; l'authenticité de ces prétendues déclarations ne peut être prouvée et cela porte atteinte à son droit de se défendre. Par ailleurs, c'est en s'adressant à sa banque que le Bureau de l'inspecteur général a obtenu une copie du chèque annulé qui était destiné à régler la commission d'agence, et ce, en violation des dispositions de la législation italienne sur la protection de la vie privée. Le Comité de recours a refusé de tenir compte de ce fait. La requérante explique qu'elle a modifié la photocopie du chèque afin d'indiquer à qui l'argent avait été versé. Elle n'avait aucune intention de frauder la FAO, puisqu'elle avait déjà remboursé à l'Organisation l'allocation qu'elle avait reçue au titre de la commission d'agence. Elle considère que le Bureau de l'inspecteur général, ayant reçu la preuve qu'elle avait réellement payé son loyer, «cherch[ait] d'autres moyens de fabriquer des allégations à son encontre». Elle note que les instructions de la FAO relatives aux allocations logement ne mentionnent pas que les frais de rénovation ne sont pas compris dans le loyer. Elle prétend avoir rempli tous les critères nécessaires pour avoir droit à une allocation logement conformément aux règles en vigueur. Elle a notamment produit un bail signé en bonne et due forme ainsi qu'une attestation selon laquelle le propriétaire avait effectivement reçu tous les versements. Elle considère qu'elle avait présenté tous les justificatifs nécessaires pour avoir droit à l'allocation logement conformément aux règles en vigueur.

La requérante fait valoir que «c'est à l'Organisation d'apporter la preuve qu'il y a eu une faute lorsqu'elle fonde sa

décision administrative sur de telles allégations». La FAO doit apporter des preuves suffisantes à l'appui de ses conclusions, et non s'appuyer sur des informations incohérentes ou contradictoires, comme elle le fait en l'espèce. Les «seules pièces justificatives» qu'elle a produites montrent qu'elle versait un loyer mensuel et qu'elle avait payé une commission d'agence équivalant à un mois de loyer. Il n'y avait eu aucune falsification de ces pièces et aucun document n'avait été produit prouvant qu'il y avait eu une demande frauduleuse. Non seulement le Comité de recours avait fait preuve de parti pris, mais il avait laissé entendre qu'elle aurait dû mieux se comporter compte tenu de sa «position élevée» dans l'Organisation. Or elle s'est entièrement fiée aux conseils de l'administration de la FAO pour en déduire qu'elle avait droit à l'allocation logement et qu'elle était donc fondée à la demander. Elle affirme que l'on n'aurait pas su qu'elle avait modifié le chèque si le Bureau de l'inspecteur général ne s'en était pas indûment procuré une copie auprès de la banque. «En l'absence de preuve de fraude», l'imposition de mesures disciplinaires n'était pas justifiée, pas plus qu'il n'était nécessaire d'informer l'ONU qu'elle avait commis une faute. Cela a causé un tort irréparable à sa réputation professionnelle et appelle réparation.

Elle demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général de rejeter son recours, de corriger les indications figurant dans son dossier, y compris les renseignements communiqués à l'ONU, de lui rembourser la somme due au titre du régime d'allocations logement et de lui octroyer deux années de traitement à titre de dommages intérêts pour tort matériel, 50 000 dollars des Etats Unis supplémentaires à titre de dommages intérêts pour tort moral et 20 000 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO relève une contradiction dans les arguments de la requérante. D'un côté, elle déclare qu'il existait deux baux séparés pour deux appartements distincts et, d'un autre, elle fait valoir qu'il n'y avait rien d'illégal dans le fait d'utiliser le régime d'allocations logement pour se faire rembourser par l'Organisation des frais liés à des travaux de rénovation. Elle avait admis, lors de l'entretien du 6 avril 2001, que l'objectif de son «bail» était de rénover l'appartement loué par son compagnon, et elle prétend que rien dans le Manuel de la FAO ne l'empêchait de demander une allocation logement à ce titre. Or elle a plus tard produit une déclaration de son propriétaire datée du 18 octobre 2001 qui, allègue-t-elle, «confirm[ait] que le paiement avait été effectué exclusivement au titre du loyer dû et non à d'autres fins».

Le fait que la requérante a remboursé l'Organisation pendant l'enquête n'atténue en rien la gravité de ses autres actes. Elle a utilisé à mauvais escient le régime d'allocations logement en présentant des demandes faisant double emploi avec celles de son compagnon et en s'en servant pour rembourser à son propriétaire les frais de rénovation de l'appartement. La FAO souligne que le régime d'allocations logement n'a pas pour objectif le remboursement de tels frais. Les dispositions pertinentes du Manuel sont dénuées de toute ambiguïté. Bien qu'elle reconnaisse que le montant du loyer fixé pour un appartement peut être augmenté pour prendre en compte les dépenses supplémentaires encourues par un propriétaire qui doit procéder à des travaux de rénovation, cela ne signifie pas pour autant que le régime d'allocations logement puisse être utilisé pour rénover un appartement.

L'Organisation prétend que la requérante a demandé une allocation pour payer une commission d'agence qu'elle n'a jamais versée et qu'elle a falsifié un document dans le but de tromper les enquêteurs. Le fait qu'elle a remboursé cette somme à la FAO pendant l'enquête ne signifie absolument pas qu'elle n'a pas eu une conduite répréhensible. La FAO ne saurait accepter son argument selon lequel le remboursement des sommes perçues efface la fraude. S'il est vrai que l'Organisation a d'abord obtenu, à titre confidentiel, une copie du chèque auprès de la banque, elle a par la suite été en mesure de prouver la falsification par d'autres moyens indépendants. Les renseignements sur la base desquels elle a pu porter une telle accusation ont été obtenus avec le consentement de la requérante et sont parfaitement admissibles.

La FAO considère qu'en ayant communiqué à l'ONU des informations relatives à la conduite répréhensible de la requérante, elle a agi en stricte conformité avec le sous alinéa vi) de l'alinéa a) du paragraphe 7 de l'Accord interorganisations et qu'elle n'a violé aucun principe de droit applicable en l'espèce. Elle fait également valoir qu'en fournissant à l'ONU des informations fondées sur des faits exacts, elle n'a violé aucune autre procédure applicable ni aucun principe de droit pertinent.

D. Dans sa réplique, la requérante affirme que l'Organisation «répète la même erreur» dans sa réponse que celle commise par le Comité de recours de la FAO, à savoir qu'elle traite uniquement l'affaire du point de vue des mesures disciplinaires. Or, dans son recours interne, elle attaquait la décision administrative de recouvrer le montant de l'allocation logement et de communiquer les éléments de l'affaire à l'ONU sans lui avoir donné la possibilité de se défendre contre «les allégations nouvellement modifiées». La FAO a fondé un grand nombre de ses allégations sur le compte rendu de l'entretien qui a eu lieu le 6 avril 2001 — compte rendu dont elle n'avait pas

eu communication au préalable, ce qui est une atteinte à son droit de se défendre.

La requérante réaffirme que le régime d'allocations logement n'exige que la production d'un bail valable ainsi qu'une preuve du paiement des loyers, et qu'elle a fourni tous les documents requis. De plus, les renseignements communiqués à l'ONU ne lui ont pas été fournis en même temps, comme l'exigent les dispositions statutaires; cette situation est injuste. Par ailleurs, ayant informé l'ONU des allégations portées contre elle, la FAO avait l'obligation de coopérer avec le Comité paritaire de discipline de cette organisation, ce qu'elle n'a pas fait.

E. Dans sa duplique, la FAO note que, fin juillet 2004, le Tribunal administratif des Nations Unies a prononcé le jugement 1175 sur une requête formée par l'intéressée. Il a maintenu la sanction de rétrogradation que lui avait imposée l'ONU à titre de mesure disciplinaire pour la faute qu'elle avait commise lorsqu'elle était détachée auprès de la FAO; il a également déclaré qu'un licenciement aurait été considéré comme une mesure disciplinaire proportionnelle à la faute commise. La FAO se déclare «surprise» que la requérante n'ait pas mentionné ce jugement dans sa réplique.

L'Organisation fait valoir que la décision administrative prise contre la requérante est directement liée à la faute commise par cette dernière, et qu'elle constitue par conséquent l'élément central sur lequel porte la requête. Elle affirme que l'intéressée a reçu des copies de toutes les informations communiquées à l'ONU à son sujet. De plus, la FAO l'avait avisée au préalable que des renseignements allaient être communiqués à l'ONU. La défenderesse déclare qu'elle n'a pas fondé ses principales allégations sur le compte rendu de l'entretien d'avril 2001 et qu'en le contestant la requérante essaie d'invalider l'ensemble de la procédure suivie. Le compte rendu n'apporte rien de plus que ce qui avait déjà été constaté au cours de l'enquête et de la procédure disciplinaire. Pour le reste, l'Organisation maintient sa position.

#### CONSIDÈRE :

1. La requérante est une fonctionnaire de l'ONU qui, au moment des faits, était détachée auprès de la FAO. La Division du personnel de la FAO l'a informée le 19 février 2001 qu'elle envisageait de prendre à son encontre une mesure disciplinaire, à savoir son renvoi pour inconduite. Le 3 mai 2001, l'intéressée a fait savoir à l'Organisation qu'elle reprendrait son service à l'ONU à la fin de son détachement, le 31 mai 2001; il a alors été décidé de ne pas prendre de mesure disciplinaire à son encontre mais de porter l'ensemble de l'affaire à l'attention de l'ONU. Ultérieurement, toutefois, des procédures faisant partiellement double emploi ont été engagées au sein des deux organisations internationales; elles portaient, pour l'essentiel, sur les mêmes faits.

2. La FAO a adressé à l'ONU un document relatif à la requérante intitulé «Précisions administratives», daté du 24 mai 2001, comme l'exige l'alinéa a) du paragraphe 7 de l'Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements ou prêts de fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements et d'indemnités. Selon cet accord, le document en question doit contenir une «[é]valuation du comportement professionnel et de la conduite du fonctionnaire pendant le détachement». La requérante conteste la communication desdits renseignements au moyen de ce document, mais la disposition citée ci-dessus est claire et raisonnable, et elle a été appliquée équitablement par l'Organisation.

3. La requérante affirme que le 28 mai 2001, elle a appris par des voies «officieuses» que l'ONU allait la suspendre de ses fonctions. Le 29 mai, elle a remboursé l'allocation logement que la FAO considérait comme indûment perçue. Le 1<sup>er</sup> juin, elle a repris son service à l'ONU et, le 4 juin 2001, a été suspendue de ses fonctions. Le 25 juin 2002, elle a été rétrogradée de deux grades pour les motifs indiqués par la FAO dans sa déclaration du 24 mai 2001 et pour avoir falsifié un chèque, comme elle l'a elle-même admis.

4. Le 24 décembre 2001, la requérante avait saisi le Comité de recours de la FAO, faisant valoir que l'Organisation n'aurait pas dû envoyer à l'ONU le document daté du 24 mai 2001. Le 15 août 2002, elle a saisi le Tribunal administratif des Nations Unies pour contester sa rétrogradation au grade P-4.

5. Dans son rapport du 13 juin 2003, le Comité de recours de la FAO concluait que toutes les demandes de réparation de la requérante devaient être rejetées. Il était conscient du fait que la décision attaquée était aussi un élément de la procédure disciplinaire engagée au sein de l'ONU. Le Directeur général de la FAO a décidé de rejeter intégralement le recours de l'intéressée.

6. La requérante a saisi le Tribunal de céans le 5 décembre 2003. Elle demande l'annulation de la décision de rejeter son recours, la correction des indications figurant dans son dossier personnel et des informations communiquées à l'ONU, la restitution des sommes qu'elle a remboursées, et des dommages intérêts pour torts moral et matériel. Dans sa réplique, elle fait valoir que la FAO n'a pas pleinement coopéré avec l'ONU en ce qui concerne les mesures disciplinaires prises à son encontre. Le Tribunal administratif des Nations Unies a d'ailleurs considéré que la FAO «était moins que coopérative en ce qui concern[ait] la fourniture de renseignements». Cette inaction s'explique par une directive interne de la FAO, proposant que soient fournis à l'ONU «les documents échangés avec [la requérante] au cours de la procédure disciplinaire, à l'exclusion de toute autre information supplémentaire» et qu'«aucune information autre que celles déjà données ou mises à la disposition de [la requérante] ne [soit] fournie».

7. Le Tribunal administratif des Nations Unies a conclu que ce manque de coopération était anormal. Le Tribunal de céans partage ce point de vue, mais il constate que cette inaction a peut être été bénéfique, et non désavantageuse, pour la requérante puisque, selon la FAO, elle méritait d'être licenciée sur le champ (comme l'avait également estimé le Tribunal administratif des Nations Unies).

8. Le Tribunal de céans est compétent pour examiner les demandes présentées par d'anciens fonctionnaires contre les décisions de l'organisation défenderesse — en l'espèce la FAO. Mais les affirmations factuelles de la requérante ont déjà fait l'objet d'un jugement de la part d'un autre tribunal. Le Tribunal administratif des Nations Unies a examiné la question de savoir s'il était ou non la juridiction compétente et a conclu que, puisque la FAO avait refusé d'exercer son pouvoir disciplinaire et puisque c'était l'ONU qui avait pris des sanctions, il l'était nécessairement. Le Tribunal de céans souscrit entièrement à cette opinion et estime que le principe de la chose jugée s'applique aux faits que la requérante conteste. Dans ces circonstances, toutes ses conclusions sont rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 13 mai 2005, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Flerida Ruth P. Romero, Juge, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 2005.

Michel Gentot

Flerida Ruth P. Romero

Agustín Gordillo

Catherine Comtet