

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M. J. d. W. le 10 avril 2006, la réponse de l'Organisation du 8 juin, la réplique du requérant du 12 juillet et la duplique de l'OIM du 17 août 2006;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale présentée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant américain né en 1946, est entré au service de l'OIM en 1993. Depuis septembre 2003, il occupe le poste de chef de mission de l'OIM à Londres.

En janvier 2005, à l'occasion d'une visite au bureau de Londres de cette Organisation, le directeur du Département de la gestion des ressources s'est entretenu avec le requérant au sujet d'un certain nombre d'irrégularités financières et administratives signalées par des membres du personnel du bureau de Londres au comptable régional dudit Département et concernant notamment les frais de voyage et les dépenses de représentation. A son retour au Siège à Genève, ce directeur a adressé une lettre au requérant datée du 2 février 2005 dans laquelle il lui indiquait en détail les domaines où il estimait que celui-ci n'avait pas respecté les Statut et Règlement du personnel et l'invitait à prendre les mesures qui s'imposaient. Il ajoutait qu'il serait dans son intérêt de le faire car le bureau de l'inspectrice générale avait l'intention de procéder sous peu à un audit interne du bureau de Londres. Un échange de courriels s'en est suivi au cours duquel le requérant a indiqué que la plupart des problèmes qu'avait soulevés le directeur avaient été résolus mais qu'il ne partageait pas son point de vue quant aux dépenses de représentation.

A la demande du Bureau du Directeur général, l'inspectrice générale a examiné les demandes de remboursement de frais de voyage présentées par le requérant pour 2004. Dans son rapport daté du 28 février 2005, elle a constaté qu'en plusieurs occasions celui-ci n'avait pas déclaré qu'il avait pris des jours de congé pendant ses missions officielles. De ce fait, il avait indûment perçu des indemnités de subsistance pour des jours pendant lesquels il n'était pas en service officiel. De plus, il avait ainsi pris des congés non autorisés, en violation des Statut et Règlement du personnel. Il s'était parfois rendu à Genève, ou y avait transité, et avait perçu une indemnité de subsistance complète pour les jours où il y avait séjourné alors qu'il n'avait droit qu'à la moitié de cette indemnité puisqu'il avait conservé une résidence près de cette ville et n'avait donc encouru aucuns frais de logement. L'inspectrice générale a également constaté que le requérant avait perçu en deux occasions une indemnité de subsistance pour un hôtel très onéreux sans avoir au préalable demandé l'approbation du chef de cabinet et qu'en une occasion l'achat d'un de ses titres de transport aérien n'avait pas été coordonné avec le Service des voyages du personnel, ce qui avait eu pour résultat que son voyage aérien avait coûté 40 pour cent de plus qu'il n'aurait dû. L'inspectrice générale examinait deux autres points dans son rapport. Premièrement, outre les huit jours de congé non autorisés qu'il avait pris lors de missions officielles, le requérant avait bénéficié de dix-sept jours de congé de compensation au titre d'heures supplémentaires qui n'avaient pas été autorisées. Deuxièmement, il avait facturé à l'OIM les frais afférents à deux jours d'hébergement à Londres, la ville où il était en poste. L'inspectrice générale a recommandé qu'il soit ordonné au requérant de rembourser les sommes qu'il avait indûment perçues et qu'une mesure disciplinaire soit prise à son encontre.

Le 9 mars 2005, le directeur du Service de la coordination de la gestion a envoyé au requérant copie du rapport de l'inspectrice générale et l'a invité à soumettre ses observations. Celui-ci a répondu le 31 mars qu'il regrettait beaucoup toute inexactitude et était disposé à procéder à tous les remboursements nécessaires. Il faisait observer qu'il avait en fait déjà corrigé l'une des demandes de remboursement de frais mentionnées par l'inspectrice générale. Il s'élevait toutefois fermement contre la suggestion qu'il avait été délibérément malhonnête ou qu'il avait essayé de frauder l'Organisation, insistant sur le fait que les demandes de remboursement erronées étaient le

résultat d'honnêtes erreurs dues pour l'essentiel à la confiance qu'il avait placée à tort dans les subordonnés inexpérimentés qui avaient préparé ses autorisations de voyage et ses feuilles de congé. S'agissant des jours de congé pris sans autorisation, il regrettait les erreurs qui auraient pu être commises dans ses autorisations de voyage, tout en faisant observer qu'au moment de son transfert à Londres il avait été convenu avec l'administration qu'il serait autorisé à accumuler des jours de congé en compensation des heures ouvrées au delà de quarante heures par semaine afin de pouvoir passer du temps avec sa famille qui resterait à Genève.

L'inspectrice générale a été invitée à faire connaître ses observations sur les objections du requérant. Le 6 avril 2005, elle a adressé une réponse détaillée au directeur du Service de la coordination de la gestion dans laquelle elle maintenait intégralement sa position.

Le 11 mai 2005, ce directeur a soumis au Comité de l'Association du personnel un projet de lettre disciplinaire, datée du 10 mai 2005, lui demandant de faire connaître ses observations au plus tard le 13 mai, faute de quoi ladite lettre serait signée par le Directeur général et adressée telle quelle au requérant. Le Comité de l'Association du personnel n'a formulé aucune observation et la lettre disciplinaire, dûment signée et toujours datée du 10 mai 2005, a été adressée au requérant par courriel du 20 juin puis par courrier du 6 juillet. Dans cette lettre, le Directeur général informait l'intéressé qu'après avoir examiné les rapports du directeur du Département de la gestion des ressources et de l'inspectrice générale concernant les irrégularités relevées dans ses comptes en matière de voyages, de congés et de dépenses de représentation ainsi que la correspondance que le requérant avait échangée sur ces questions avec le directeur du Service de la coordination de la gestion, il était parvenu à la conclusion que l'intéressé avait commis «de sérieuses infractions aux règles et règlements de l'Organisation en ce qui concerne le bon usage des fonds de cette dernière». Il soulignait que tout fonctionnaire qui présente une demande de remboursement imputable sur le budget de l'Organisation est responsable de l'exactitude de sa demande. Il avait donc décidé de déduire 2 085 dollars des Etats Unis du traitement du requérant pour les indemnités journalières de subsistance qu'il avait indûment perçues ainsi que 3 318 dollars au titre de l'indemnité de subsistance qui lui avait été versée sans approbation préalable pour son séjour dans un hôtel très onéreux. En outre, les vingt cinq jours où il avait été absent de son travail sans suivre la procédure requise seraient décomptés du solde de ses congés annuels. En ce qui concernait les dépenses de représentation, le Directeur général rappelait au requérant l'importance de respecter les règles applicables et de maintenir ces dépenses dans la limite des budgets approuvés. Etant donné que les services du requérant n'avaient pas été totalement satisfaisants au plan de sa responsabilité financière, situation qui relevait de l'article 10.1 du Statut du personnel, le Directeur général avait décidé, à titre de mesure disciplinaire, de le rétrograder d'un échelon à l'intérieur du grade. Le 14 juillet, le requérant a été informé que, pour le remboursement des montants réclamés, six prélèvements mensuels seraient effectués sur son traitement.

Par lettre du 20 juillet 2005, le requérant a demandé au Directeur général de revenir sur sa décision de lui infliger une mesure disciplinaire car ses explications n'avaient pas été suffisamment prises en compte et la sanction infligée était disproportionnée. N'ayant reçu aucune réponse, il a saisi la Commission paritaire d'appel le 21 septembre 2005. Dans son rapport daté du 12 décembre 2005, cette dernière a estimé que, lors de l'enquête menée sur les irrégularités reprochées au requérant, les garanties d'une procédure régulière n'avaient pas été respectées. Ainsi, le requérant n'avait pas été informé de la nature de l'enquête menée par l'inspectrice générale et avait pu être amené à croire qu'il s'agissait d'un simple «examen» en prévision du prochain audit du bureau de Londres. De plus, l'intéressé ne s'était pas vu accorder la possibilité de répondre aux commentaires de l'inspectrice générale réfutant ses propres objections sur le rapport. La Commission estimait que la procédure d'enquête ayant été sérieusement viciée, le rapport de l'inspectrice générale devrait être annulé. Elle recommandait que la lettre disciplinaire du Directeur général fondée sur ce rapport soit elle aussi annulée ainsi que la décision de décompter vingt cinq jours du solde des congés annuels du requérant et que l'Organisation rembourse au requérant ses dépens. Enfin, elle recommandait que 825 dollars lui soient versés car, comme l'Organisation l'avait reconnu, le trop perçu qu'il devait rembourser au titre d'indemnités journalières de subsistance avait été mal calculé.

Dans sa lettre du 10 janvier 2006, à laquelle était joint un exemplaire du rapport de la Commission, le directeur de la Section de la gestion des ressources humaines a informé le requérant que, sauf en ce qui concernait le paiement des 825 dollars, le Directeur général avait décidé de rejeter les recommandations de la Commission qu'il considérait comme découlant d'une appréciation erronée des principes régissant une procédure régulière. Le directeur de la Section soulignait que les irrégularités relevées avaient été portées à l'attention du requérant, auquel on avait donné la possibilité de faire des observations sur le rapport de l'inspectrice générale et qui avait admis avoir enfreint les règles et règlements de l'OIM. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision attaquée est fondamentalement viciée du fait qu'elle se fonde sur un rapport entaché d'importantes erreurs factuelles. En particulier, il fait observer que l'inspectrice générale l'a accusé à tort d'avoir pris des congés non autorisés — alors qu'il y avait eu accord sur des congés compensatoires — et qu'elle a affirmé à plusieurs reprises que les erreurs commises l'avaient été en connaissance de cause sans pour autant produire de preuves établissant qu'il avait eu l'intention de frauder.

La sanction disciplinaire qui lui est infligée est, selon le requérant, disproportionnée vu les circonstances atténuantes en l'espèce. Il fait valoir qu'il devrait être présumé innocent jusqu'à preuve du contraire et se plaint qu'il n'y ait pas eu d'enquête indépendante.

Il soutient que les pièces qu'il a produites n'ont pas été prises en compte et que les règles relatives aux sanctions disciplinaires ont été enfreintes dans la mesure où l'on n'a pas obtenu l'avis du Comité de l'Association du personnel. Le fait que l'administration n'ait pas tenu compte des éléments de preuve fournis laisse à penser qu'il y a eu parti pris à son encontre, ce qui l'amène à conclure que la décision attaquée a été prise à des fins illicites.

Enfin, le requérant fait valoir que le Directeur général a outrepassé son pouvoir en ne tenant pas compte des conclusions de la Commission paritaire de recours. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, il affirme qu'en l'absence d'enquête indépendante sur les faits le Directeur général ne pouvait pas purement et simplement écarter les conclusions de la Commission.

Le requérant demande l'annulation avec effet rétroactif de la décision du Directeur général du 10 mai 2005, une lettre d'excuses, le remboursement d'un montant retenu à tort sur son traitement pour une demande d'indemnités journalières de subsistance erronée qu'il avait déjà corrigée, le remboursement du montant retenu à tort au titre d'une indemnité journalière pour un hôtel très onéreux qu'il n'avait jamais demandée, l'annulation de la décision de décompter vingt cinq jours du solde de ses congés annuels, des dommages intérêts «appropriés» pour tort moral, les dépens et des intérêts sur toutes les sommes susmentionnées. Il demande également au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de «démontrer que des mesures efficaces ont été prises au niveau administratif pour éviter qu'une autre enquête aussi irrégulière ne puisse être conduite à l'avenir».

C. Dans sa réponse, l'OIM affirme que la procédure d'enquête n'était en aucune manière viciée ou irrégulière et que le requérant était tout à fait au courant de la nature et de la portée de l'enquête. Elle souligne qu'il avait eu la possibilité de répondre aux accusations dont il était l'objet, d'examiner les éléments de preuve et de présenter sa défense conformément aux principes d'une procédure régulière. En outre, le Directeur général a bien pris en compte tous les éléments de preuve disponibles.

S'agissant de la proportionnalité de la sanction, l'Organisation attire l'attention sur le fait que, selon les Statut et Règlement du personnel, les fonctionnaires sont considérés comme personnellement responsables de la véracité des déclarations qu'ils font en vue d'obtenir une indemnité ou une prestation et que des déclarations «contraires à la vérité», telles que celles qu'a faites le requérant et grâce auxquelles il a perçu une indemnité, justifient que des mesures disciplinaires sévères soient infligées. L'OIM ajoute que, dans ce contexte, l'expression «contraires à la vérité» ne signifie pas nécessairement qu'il y a eu malhonnêteté et que l'intention du requérant n'importe donc pas.

L'Organisation signale que le Comité de l'Association du personnel a été dûment consulté avant que la mesure disciplinaire ne soit prise. Elle souligne par ailleurs que le Directeur général n'est pas tenu de suivre les recommandations de la Commission paritaire de recours et qu'il a clairement explicité dans la décision attaquée les raisons l'ayant conduit à rejeter lesdites recommandations.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Il fait observer que, bien qu'il ait proposé de corriger les erreurs qui ont été portées à son attention, l'Organisation a préféré poursuivre la procédure «sur un mode exagéré et vindicatif», et que l'enquête a été menée avec «un zèle inhabituel».

E. Dans sa duplique, l'Organisation relève que la réplique du requérant ne contient aucun fait ni argument nouveau. Elle soutient que les faits exposés dans le rapport de l'inspectrice générale sont exacts et que c'est sur leur fondement que la mesure disciplinaire a été prise.

CONSIDÈRE :

1. A l'occasion d'une visite au bureau de l'OIM à Londres, le comptable régional du Département de la

gestion des ressources a été informé d'irrégularités touchant en particulier l'utilisation impropre que le requérant avait faite des fonds de représentation et certaines dispositions qu'il avait prises pour ses voyages officiels. Il a initialement été décidé que l'inspectrice générale se rendrait à Londres pour examiner ces allégations, mais cette visite a été différée parce que le directeur du Département de la gestion des ressources devait se rendre au bureau de Londres en janvier 2005 pour régler diverses questions administratives sans rapport avec l'affaire en cause.

2. A son retour de Londres, ce dernier a informé l'inspectrice générale qu'il s'était en fait entretenu avec le requérant des irrégularités signalées, qu'il poursuivrait l'examen des problèmes soulevés et qu'il établirait un rapport. Il a donc été convenu que le bureau de l'inspectrice générale procéderait à un examen plus limité, centré essentiellement sur les demandes de remboursement de frais de voyage du requérant. Au cours de cet examen, d'autres irrégularités ont été mises au jour concernant les congés compensatoires du requérant et le fait qu'il s'était absenté de son travail sans autorisation.

3. Dans son rapport du 28 février 2005, l'inspectrice générale a fait état d'un certain nombre de problèmes — décrits sous A — et formulé une série de recommandations. S'agissant des absences non autorisées — une faute grave en vertu des Statut et Règlement du personnel —, elle recommandait que l'administration prenne des mesures disciplinaires. Pour ce qui concerne «les fausses déclarations du [requérant] et ses omissions en relation avec certains de ses voyages et le fait qu'il avait ainsi perçu des indemnités de subsistance pour des jours où il n'avait pas travaillé», elle recommandait que l'administration prenne des mesures disciplinaires sévères.

4. Le 9 mars 2005, le requérant a reçu copie du rapport de l'inspectrice générale sur lequel il était invité à formuler ses observations. Il lui était aussi demandé d'apporter des éclaircissements sur un voyage en particulier. Il était enfin avisé que l'inspectrice générale recommandait que «des mesures disciplinaires sévères» soient prises en plus du remboursement de certains frais et du réajustement du solde de ses congés annuels.

5. Le requérant a soumis une réponse détaillée le 31 mars 2005 dans laquelle il disait entre autres :

«Je regrette beaucoup toutes les inexactitudes que j'ai pu commettre et accepte entièrement la responsabilité des documents que je signe. Bien entendu, je suis disposé à rembourser toutes les sommes requises et à procéder à tous les ajustements rétroactifs nécessaires en matière de jours de congé. [...]

En revanche, je conteste vivement l'accusation explicite selon laquelle j'aurais délibérément commis ces erreurs par malhonnêteté. Je crois que rien n'indique une telle conduite de ma part [...].»

La réponse du requérant a été transmise à l'inspectrice générale pour observations. Dans sa réponse du 6 avril 2005, celle-ci a rejeté l'explication du requérant selon laquelle il aurait commis ces erreurs en toute honnêteté, et elle a maintenu sa position.

6. Un projet de lettre disciplinaire émanant du Directeur général et daté du 10 mai 2005 a été soumis pour observations au Comité de l'Association du personnel, comme le prévoient les Statut et Règlement du personnel. Dans cette lettre, le Directeur général affirmait que le requérant avait commis de sérieuses infractions aux règles et règlements de l'Organisation, et que, par conséquent, il se voyait obligé de prendre des mesures correctives. Il précisait que ces mesures comprendraient, outre le remboursement de diverses sommes à l'Organisation et le décompte d'un certain nombre de jours de ses congés annuels, une rétrogradation d'un échelon à l'intérieur du grade. Le Comité n'a formulé aucune observation.

7. La lettre du 10 mai a été adressée au requérant par courriel du 20 juin puis par courrier du 6 juillet. La demande adressée par le requérant au Directeur général pour qu'il réexamine la décision de lui infliger une mesure disciplinaire n'a pas abouti. Le 21 septembre 2005, le requérant a saisi la Commission paritaire de recours.

8. Dans son rapport du 12 décembre 2005, la Commission a conclu que l'administration n'avait pas suivi une procédure régulière avant d'infliger une sanction disciplinaire au requérant. Elle a recommandé, entre autres, que la décision du 10 mai 2005 soit annulée, qu'il ne soit déduit aucun jour du solde des congés annuels de l'intéressé et que ses dépens lui soient remboursés.

9. Le 10 janvier 2006, le directeur de la Section de la gestion des ressources humaines a informé le requérant que le Directeur général n'était pas d'accord avec la conclusion de la Commission concernant la régularité de la procédure et qu'il avait décidé de maintenir la mesure disciplinaire. Telle est la décision attaquée.

10. Avant d'examiner la question de savoir si les garanties d'une procédure régulière ont été respectées en l'espèce, le Tribunal fait observer ce qui suit quant à la manière dont la Commission paritaire de recours a appliqué les principes pertinents. Dans son raisonnement, celle-ci s'est interrogée sur la nature de l'opération menée par l'inspectrice générale, décrite selon le cas comme un «examen», un «examen sur place» ou une «enquête» et a mis en cause le fait que la nature de cette opération n'a jamais été précisée au requérant avant qu'elle ne soit entreprise. La Commission a également établi une distinction entre deux fonctions de l'inspectrice générale, à savoir «l'audit interne» et «les enquêtes et inspections», qui selon la Commission intéressaient l'appel du requérant. S'agissant de la deuxième fonction, la Commission a fait observer qu'elle concernait essentiellement l'examen d'irrégularités spécifiques et que des conséquences graves sous forme de mesures disciplinaires pouvaient être prévues au cas où le bien-fondé des allégations serait confirmé.

De l'avis de la Commission, le respect du principe d'une procédure régulière exige au minimum que «la personne devant faire l'objet d'une enquête soit informée à l'avance du début de l'enquête et qu'elle ait la possibilité de se défendre convenablement avant que des conclusions ne soient tirées de celle-ci».

11. Le Tribunal considère qu'informer à l'avance quelqu'un d'une enquête fondée sur certaines allégations n'est pas une condition indispensable pour garantir la régularité de la procédure. Même s'il peut être préférable d'avertir l'intéressé avant le début d'une enquête, dans certains cas cela risquerait de compromettre l'issue de l'enquête. Il peut au demeurant arriver que des irrégularités soient mises au jour à l'occasion d'un examen ou d'un audit de routine. Ce n'est qu'une fois ces irrégularités décelées que l'intéressé doit être informé de ce qui lui est reproché avec une précision suffisante pour qu'il soit en mesure de réagir de manière appropriée; la possibilité doit ensuite lui être donnée de répondre, notamment de se défendre contre les allégations formulées, et de le faire autant de fois que les circonstances l'exigent avant qu'une quelconque conclusion ne soit tirée.

12. En l'espèce, le Tribunal estime que les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées. Il ressort de la lecture du premier rapport de l'inspectrice générale qu'à l'évidence elle a tiré un certain nombre de conclusions sur la culpabilité du requérant — au point de recommander des mesures disciplinaires sévères à son encontre — avant d'informer l'intéressé des diverses irrégularités dont il était accusé et de lui permettre d'y répondre et de se défendre. Par ailleurs, puisqu'il n'avait pas reçu copie du second rapport dans lequel l'inspectrice générale rejetait d'emblée son moyen selon lequel il avait commis une erreur innocente ou une négligence, le requérant n'a pas eu la possibilité d'y répondre avant que la décision attaquée ne soit prise.

13. Il résulte de ce qui précède que la décision du Directeur général ayant été prise à l'issue d'une procédure au cours de laquelle les garanties fondamentales n'ont pas été respectées, elle doit être annulée. Toutefois, le requérant ayant reconnu avoir commis certaines irrégularités, le Tribunal rejette sa demande de dommages-intérêts pour tort moral. S'agissant des conclusions du requérant à fin de remboursement intégral des sommes qui ont été retenues sur son traitement et qui lui sont dues en conséquence du présent jugement et à fin d'annulation des instructions concernant ses jours d'absence au travail, ces questions sont renvoyées devant l'Organisation pour qu'elle les réexamine. Il n'entre certainement pas dans la compétence du Tribunal d'ordonner à une organisation de présenter des excuses ou de «démontrer que des mesures [...] ont été prises au niveau administratif pour éviter qu'une autre enquête aussi irrégulière ne puisse être conduite à l'avenir», comme le réclame le requérant. Enfin, celui-ci ayant eu gain de cause, il a droit à 2 000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Les conclusions aux fins de réparation concernant les sommes déduites du traitement du requérant et qui lui sont dues par suite du présent jugement ainsi que les jours d'absence au travail sont renvoyées devant l'Organisation pour qu'elle les réexamine.
3. La demande de dommages-intérêts pour tort moral est rejetée.
4. Les demandes tendant à la présentation d'excuses et à la prise de «mesures administratives» appropriées sont rejetées.

5. L'Organisation versera au requérant 2 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 10 novembre 2006, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Agustín Gordillo, Juge, et M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 7 février 2007.

Michel Gentot

Agustín Gordillo

Dolores M. Hansen

Catherine Comtet