

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

P.
c.
CCD

127^e session

Jugement n° 4058

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Conseil de coopération douanière (CCD), également connu sous le nom d'Organisation mondiale des douanes (OMD), formée par M. J. G. P. le 24 avril 2017 et régularisée le 16 mai, et la réponse de l'OMD du 4 septembre 2017, le requérant n'ayant pas déposé de réplique dans le délai imparti;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants :

Le requérant conteste la décision de mettre fin à son engagement à durée déterminée pour faute grave.

Au moment des faits, le requérant était employé par l'OMD en tant que technicien hors classe. Dans le cadre de ses fonctions, il était chargé d'organiser des événements pour le compte de l'OMD. En septembre 2014, il créa une société privée appelée Event Planners International (EPI).

À l'issue d'une enquête ayant établi que les activités menées par le requérant par l'intermédiaire d'EPI étaient incompatibles avec les obligations d'un fonctionnaire de l'OMD, le Secrétaire général transmit au Comité de discipline un rapport contenant toutes les accusations portées contre le requérant. Il était notamment dit dans ce rapport que

le requérant avait créé EPI sans en informer l'OMD ou sans demander l'autorisation de l'Organisation. Selon le Secrétaire général, les faits reprochés au requérant constituaient une violation de l'obligation d'exclusivité de service à laquelle étaient tenus les fonctionnaires de l'OMD, et montraient que le requérant n'avait pas réglé sa conduite dans l'intérêt exclusif de l'OMD.

Par lettre du 13 novembre 2015, le requérant fut informé qu'il avait été décidé d'engager une procédure disciplinaire à son encontre. Après avoir entendu le requérant, le Comité de discipline émit un avis le 21 décembre 2015. Il recommanda à l'unanimité qu'aucune sanction ne soit imposée au requérant au motif que, malgré une apparence de conflit d'intérêts eu égard à l'utilisation des ressources de l'OMD et aux références faites à des événements de l'OMD sur le site Web d'EPI, il n'existait pas de conflit d'intérêts en tant que tel, et il estima que la mesure la plus appropriée serait que le requérant et son supérieur hiérarchique aient une discussion à ce sujet.

Par lettre du 21 janvier 2016, le Secrétaire général informa le requérant qu'il était d'avis que la conclusion du Comité de discipline était viciée et qu'il avait décidé de mettre fin à son engagement — lequel devait arriver à expiration le 31 mai 2017 — et de lui verser quatre mois de traitement en guise de préavis. Il souligna qu'avant l'adoption de cette décision, le chef de la Division de l'administration et du personnel, agissant en sa qualité de représentant du Secrétaire général, avait entendu le requérant et lui avait fait remarquer au cours de la réunion que ses arguments présentaient des incohérences. Compte tenu des faits, qui n'avaient pas été contestés, et de l'issue de cette réunion, le Secrétaire général était parvenu à la conclusion que le comportement du requérant constituait une faute grave.

Sa demande de réexamen de cette décision ayant été rejetée le 4 mars 2016, le requérant introduisit un recours le 25 mars 2016. Le Comité de recours tint plusieurs auditions, dont une avec le requérant. Dans le rapport qu'il rendit le 5 décembre 2016, le Comité de recours conclut que le requérant n'avait pas cherché à ce que les démarches commerciales qu'il avait entreprises soient formellement examinées et

approuvées. Cela avait créé une apparence de conflit d'intérêts et avait mis l'OMD dans l'embarras. Il recommanda de rejeter le recours.

Par lettre du 24 janvier 2017, le Secrétaire général informa le requérant que, compte tenu de l'avis du Comité de recours, il avait décidé de maintenir sa décision de mettre fin à son engagement. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler les décisions du 21 janvier 2016, du 4 mars 2016 et du 24 janvier 2017, et d'ordonner le paiement de l'intégralité des traitements et indemnités qu'il aurait perçus jusqu'à l'expiration de son contrat le 31 mai 2017, en les assortissant d'intérêts. Il réclame une indemnité de 10 000 euros pour tort moral, ainsi que les dépens.

L'OMD demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant dénuée de fondement dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. Par la décision attaquée en date du 24 janvier 2017, le Secrétaire général a décidé, «[c]ompte tenu de l'avis»* que le Comité de recours avait formulé dans son rapport du 5 décembre 2016, de «maintenir [s]a décision [du 21 janvier 2016] de résilier le contrat»* du requérant, qui devait arriver à expiration le 31 mai 2017.

2. La décision du Secrétaire général du 21 janvier 2016 a été précédée d'une procédure disciplinaire engagée par le Secrétaire général, qui avait transmis un rapport à cet effet au requérant et aux membres du Comité de discipline le 26 novembre 2015. Dans ce rapport, le Secrétaire général indiquait que le requérant avait violé les alinéas a) et e) de l'article 2 et les alinéas a), b), c) et d) de l'article 4 du Manuel du personnel, ainsi que les paragraphes 3, 4 et 41 des Normes de conduite de l'OMD, en créant une société privée sans en informer l'Organisation ou sans demander l'autorisation préalable du Secrétaire général. Selon ce dernier, les faits reprochés à l'intéressé constituaient une violation

* Traduction du greffe.

de l'obligation d'exclusivité de service et montraient que le requérant n'avait pas réglé sa conduite dans l'intérêt exclusif de l'OMD. Dans l'avis qu'il a émis le 21 décembre 2015, le Comité de discipline a résumé les accusations portées contre le requérant en les regroupant en deux catégories : «Exclusivité de service et dévouement à la fonction publique internationale»* et «Obligation d'agir avec intégrité et loyauté envers l'OMD»*. Le Comité de discipline a recommandé à l'unanimité qu'aucune sanction ne soit imposée au requérant au motif qu'il y avait certes une apparence de conflit d'intérêts eu égard à l'utilisation des ressources de l'OMD, mais qu'il n'existait aucun conflit d'intérêts en tant que tel. Le Comité de discipline a recommandé à l'unanimité «que la mesure la plus appropriée serait que [le requérant] et son supérieur hiérarchique aient une discussion à ce sujet : pour évoquer la nécessité qu'il s'abstienne de mener des activités externes afin d'éviter un conflit d'intérêts, et demander [au requérant] d'indiquer les mesures qu'il a[vait] prises ou compt[ait] prendre pour éviter tout conflit d'intérêts ou toute apparence de conflit»*.

3. Dans sa décision en date du 21 janvier 2016, le Secrétaire général a notamment marqué son désaccord avec l'avis du Comité de discipline. Il a déclaré en particulier qu'il ne partageait pas les conclusions du Comité concernant l'utilisation des ressources de l'OMD et a relevé que le Comité n'avait pas fait d'observation sur certaines des violations évoquées dans son rapport, à savoir :

- «- L'obligation d'exclusivité de service (article 2 e) du Manuel du personnel et paragraphe 41 des Normes de conduite);
- L'obligation de servir l'intérêt exclusif de l'Organisation (article 2 a) du Manuel du personnel);
- Le respect des qualités fondamentales attendues des fonctionnaires internationaux (article 4 a) du Manuel du personnel);
- L'obligation d'utiliser son statut de fonctionnaire avec la plus grande circonspection (article 4 d) du Manuel du personnel); et
- L'obligation faite aux fonctionnaires de placer les intérêts de l'Organisation au-dessus des leurs (paragraphe 3 des Normes de conduite).»*

* Traduction du greffe.

Le Secrétaire général a fait remarquer que le requérant avait rencontré le chef de l'administration et du personnel (en sa qualité de représentant du Secrétaire général) le 11 janvier 2016 et qu'au cours de cette réunion le requérant avait eu la possibilité de partager ses observations, et que «certaines incohérences avaient été relevées dans [l]es arguments»* du requérant. Le Secrétaire général a ensuite déclaré : «[c]ompte tenu i) des faits qui n'ont pas été contestés et ii) de l'issue de la réunion [du 11 janvier], je suis parvenu à la conclusion que votre comportement a entraîné une violation de vos obligations en tant que fonctionnaire de l'OMD, qui constitue un cas de faute grave. En conséquence, malgré l'avis du Comité de discipline, je vous informe par la présente qu'en application de l'article 53 a) 4) du Manuel du personnel, j'ai décidé de mettre fin à votre engagement en qualité de technicien hors classe. L'article 18.1 a) du Manuel du personnel prévoit un préavis de quatre mois pour les fonctionnaires de la catégorie A dont l'engagement est résilié. J'ai décidé de déroger à cette obligation et je vous verserai les traitements et indemnités qui vous sont dus pendant cette période.»*

4. Par lettre du 4 février 2016, le requérant a demandé un réexamen formel de cette décision et, par lettre du 4 mars 2016, le Secrétaire général a fait savoir au requérant qu'il avait décidé de rejeter sa demande de réexamen et de maintenir la décision du 21 janvier 2016. Le requérant a introduit un recours interne le 25 mars 2016. Dans le rapport qu'il a rendu le 5 décembre 2016, le Comité de recours a relevé que les motifs de recours du requérant étaient les suivants : «a) Violation de l'obligation de motiver une décision – Renversement de la charge de la preuve – Violation du devoir de sollicitude; b) Renversement indu de la charge de la preuve – Violation de l'obligation de prouver la faute alléguée au-delà de tout doute raisonnable – Violation du devoir impérieux de motiver une décision contraire à la recommandation du Comité de discipline; c) Irrégularités dans la procédure disciplinaire – Violation de droits fondamentaux; d) Erreur manifeste d'appréciation; [et] e) Violation du principe de proportionnalité»*. Dans son «Résumé

* Traduction du greffe.

de l'affaire»*, le Comité de recours a «estim[é] qu'il n'y a[vait] pas lieu d'émettre un avis sur chaque motif de recours et [était] donc parvenu à la conclusion selon laquelle, au vu des faits de l'espèce, il [était] essentiel de déterminer si la décision du Secrétaire général constituait une violation du principe de proportionnalité à l'endroit [du requérant]»*. Sous la rubrique «Recommandation»*, le Comité de recours a écrit ce qui suit :

«Le Comité de recours conclut que le [requérant] a commis des erreurs d'appréciation en raison de son empressement et de sa détermination à vouloir reprendre à sa charge les services de gestion des événements et de formation que l'OMD entendait externaliser. En outre, le Comité de recours conclut que, même si l'administration de l'OMD pouvait se douter dans une certaine mesure qu'il avait créé des sociétés privées, le [requérant] n'a pas pleinement informé le Secrétaire général de l'OMD ou le chef de l'administration de l'OMD de toutes les démarches qu'il avait effectuées pour créer une entreprise relevant du secteur privé dans le but de reprendre à sa charge les services de gestion des événements et de formation que l'OMD entendait externaliser.

Le Comité de recours conclut qu'il est fâcheux que le [requérant] ait sollicité l'appui des membres du Comité financier après que le chef de l'administration avait pris une décision au sujet de l'appel d'offres, et qu'il l'ait fait sans en informer le chef de l'administration.

Le Comité de recours conclut également que le [requérant] a commis une erreur d'appréciation en impliquant sa fille et d'autres personnes en tant que représentants de sa société, en particulier dans la mesure où plusieurs éléments donnent à penser qu'ils avaient commencé à entrer en contact, bien que modérément, avec des partenaires commerciaux sans lien avec l'OMD, et ce, avant que le [requérant] quitte l'OMD.

Le Comité de recours est d'avis que son rôle consiste à formuler une recommandation basée sur la question de savoir s'il était raisonnable pour le Secrétaire général de conclure que le [requérant] avait violé plusieurs dispositions du Manuel du personnel et des Normes de conduite.

Bien qu'il soit probable — comme le [requérant] l'affirme — qu'il ait effectué des démarches pour créer EPI en vue d'assumer des services externalisés en qualité d'entreprise privée, et qu'il ait au moins fait part de son intention qu'une entreprise sous sa direction soumissionne pour le contrat ou reprenne le contrat sans procédure d'appel à la concurrence, les démarches spécifiques n'ont pas été communiquées dans le détail à l'administration de l'OMD et il n'a pas cherché à ce qu'elles soient

* Traduction du greffe.

formellement examinées et approuvées. Les démarches commerciales effectuées par le [requérant] et le fait qu'il n'en a pas pleinement informé l'administration de l'OMD et n'a pas demandé qu'elles soient formellement examinées et approuvées ont créé une apparence de conflit d'intérêts et ont mis l'OMD dans l'embarras. Cela témoigne d'un manquement à l'obligation d'exclusivité de service et à l'obligation faite aux fonctionnaires de placer les intérêts de l'Organisation au-dessus des leurs. En conséquence, nous sommes d'avis que c'est à bon droit que le Secrétaire général de l'OMD a décidé de mettre fin à l'engagement du [requérant] sur la base des éléments recensés dans sa lettre du 21 janvier 2016 [...].»*

5. Les moyens avancés par le requérant sont les suivants : violation des articles 54 et 58 du Manuel du personnel; violation de l'obligation de motiver une décision; violation du principe d'égalité des armes; violation du droit à ce que sa cause soit entendue et du droit de défense; manquement de l'Organisation à son devoir de sollicitude; violation du principe de proportionnalité; renversement illégal de la charge de la preuve; erreur manifeste d'appréciation; absence de preuve au-delà de tout doute raisonnable des allégations de faute; irrégularités dans la procédure disciplinaire; et conflit d'intérêts mettant en cause le chef du Service juridique et le chef de l'administration et du personnel de l'OMD.

6. La requête est fondée. La décision du Secrétaire général du 24 janvier 2017, par laquelle il a maintenu la décision du 21 janvier 2016 de résilier le contrat du requérant, est illégale en ce qu'elle est basée sur un rapport du Comité de recours qui est entaché d'erreurs. La principale erreur que le Comité de recours a commise dans son rapport est de ne pas avoir reconnu l'existence d'un conflit d'intérêts du fait que le chef du Service juridique et le chef de l'administration et du personnel avaient participé, autrement que comme simples témoins, à l'enquête, à la procédure disciplinaire et, s'agissant du chef de l'administration et du personnel, à la dernière réunion tenue avant que le Secrétaire général rende la décision du 21 janvier 2016.

* Traduction du greffe.

7. Le Tribunal fait observer qu'il n'est pas contesté qu'en novembre 2013 le chef du Service juridique, agissant au nom du chef de l'administration et du personnel, a parlé avec le requérant de la résiliation du contrat passé avec la société privée qui était chargée de dispenser une formation au secteur privé. Étant donné qu'aucune des deux sociétés privées sous contrat n'avait été en mesure de répondre aux besoins de l'OMD et du secteur privé, il avait été demandé au requérant d'aider à trouver une solution. Comme son engagement était alors censé arriver à expiration le 31 mai 2015 (il a été prolongé de deux ans par la suite), il a proposé de reprendre à sa charge les événements et la formation du secteur privé par l'intermédiaire d'une société privée qu'il créerait. Au cours des deux années suivantes, le requérant a travaillé avec le chef du Service juridique et le chef de l'administration et du personnel sur ce projet consistant à sous-traiter la planification des événements et la formation à une société privée. Nombre de réunions, de discussions et d'échanges de courriels au cours de cette période ont conduit le requérant à penser qu'un appel d'offres serait lancé et qu'il pourrait soumissionner. Sans se poser de question, le requérant a créé une société privée, conformément à ce qui avait été dit et prévu, sans toutefois expressément communiquer à l'Organisation la date exacte de la création de la société. Par un courriel en date du 6 août 2015, le requérant a été informé que le chef de l'administration et du personnel s'était attaché les services d'une société chargée de mener une étude de faisabilité sur l'offre de formation du secteur privé. Au cours d'une réunion tenue le 2 octobre 2015 dans le bureau du chef de l'administration et du personnel, le requérant a appris qu'à l'issue de cette étude de faisabilité il avait été recommandé à l'OMD de créer un service interne chargé de dispenser une formation au secteur privé. C'est à ce moment-là que le requérant a compris qu'il n'y aurait pas d'appel d'offres. Étant donné que le chef du Service juridique et le chef de l'administration et du personnel ont joué un rôle pendant cette période de deux ans, il est clair qu'aucun d'eux n'aurait dû participer à l'enquête concernant la création d'une société privée par le requérant, laquelle était directement liée à leurs interactions continues. L'Organisation fait valoir que leur implication était légitime en ce qu'ils s'étaient contentés d'exercer leurs fonctions officielles, mais précise que, si une enquête devait être dûment menée,

il faudrait également qu'elle s'intéresse à leur participation dès le stade de la planification afin d'établir le niveau de leur éventuelle responsabilité. Bien que le requérant ait soulevé la question du conflit d'intérêts dans lequel se trouvaient le chef du Service juridique et le chef de l'administration et du personnel, ni le Comité de recours ni le Secrétaire général dans sa décision définitive n'ont abordé cette question essentielle.

8. L'existence du conflit d'intérêts susmentionné constitue un vice de procédure suffisamment grave pour nécessiter l'annulation par le Tribunal des décisions du 21 janvier 2016 et du 24 janvier 2017. Par ailleurs, le Comité de discipline n'a décelé aucune faute et n'a recommandé aucune sanction. Or, dans la décision du 21 janvier 2016, le Secrétaire général n'a pas expliqué pourquoi l'analyse et les conclusions du Comité de discipline eu égard à la question tant de la culpabilité du requérant que de la sanction étaient erronées (voir le jugement 3969, au considérant 10).

9. Le requérant n'est plus au service de l'Organisation. Il n'a pas demandé que l'affaire soit renvoyée devant l'Organisation afin qu'elle examine à nouveau la question de savoir s'il s'était rendu coupable d'une faute et, s'il était reconnu coupable, détermine quelle sanction devrait être imposée au vu de cette conclusion de faute. En conséquence, le Tribunal ne renverra pas l'affaire devant l'OMD. Toutefois, cela a également pour effet de rendre impossible l'octroi d'une indemnité pour tort matériel, dès lors qu'il ne sera jamais établi si, en définitive, le requérant était coupable ou non. Celui-ci a droit à une indemnité pour tort moral d'un montant de 10 000 euros à raison de la peine et de la souffrance personnelles que lui ont infligé le verdict de culpabilité formulé par le Secrétaire général et la décision de mettre fin à son contrat, ainsi qu'à des dépens, que le Tribunal fixe à 5 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions du 21 janvier 2016 et du 24 janvier 2017 sont annulées.
2. L'OMD versera au requérant une indemnité de 10 000 euros pour tort moral.
3. Elle lui versera également la somme de 5 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 30 octobre 2018, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2019.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ