

Traduction du Greffe, seul le texte anglais fait foi.

110^e session

Jugement n° 2989

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Å. E. le 18 août 2008 et régularisée le 6 juin 2009, la réponse de la FAO du 28 septembre, la réplique du requérant du 2 décembre 2009 et la duplique de l'Organisation du 15 mars 2010;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant norvégien né en 1948, est entré au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun de l'Organisation des Nations Unies et de la FAO, en août 1998, en qualité de chef du Département du transport océanique à Rome (Italie), au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de deux ans, au grade D-1. Le 1^{er} janvier 2001, son contrat fut transformé en un contrat de durée indéfinie. Du 6 au 19 mai 2002, il exerça les fonctions de directeur par intérim de la Division des transports à Rome. Le 14 avril 2003, il fut mis en congé administratif et, en mai, il accepta le poste de fonctionnaire chargé des expéditions à Mombasa (Kenya), poste auquel il fut transféré le 30 juin. Il s'agissait d'un poste de grade P-5, mais le requérant conserva son grade D-1.

Dans des mémorandums datés des 18 octobre 2005 et 17 février 2006 et adressés respectivement à la directrice de la Division des ressources humaines et au directeur du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, le requérant formula des allégations de fraude, de harcèlement et d'abus de pouvoir à l'encontre du directeur du bureau de pays et de l'administrateur principal chargé de la logistique du PAM au Kenya. Le 20 février 2006, le directeur de la Division des services juridiques demanda au Bureau des inspections et des enquêtes d'enquêter sur ces allégations. Peu de temps après, le 20 mars, le requérant adressa un courriel à la directrice de la Division des ressources humaines dans lequel il alléguait que le directeur du bureau de pays et l'administrateur principal chargé de la logistique avaient utilisé incorrectement la procédure d'amélioration des performances et des compétences (PACE) lorsqu'ils avaient établi son rapport d'évaluation pour 2005. Le lendemain, il déposa une plainte formelle pour harcèlement à titre de représailles en lien avec son évaluation pour 2005. Une enquête sur ces diverses allégations fut menée au Kenya en mai 2006. Dans son rapport du 9 octobre 2006, le Bureau des inspections et des enquêtes indiquait que les allégations du requérant n'étaient pas étayées par les éléments de preuve disponibles, lesquels le conduisaient au contraire à penser que la plainte de l'intéressé était malintentionnée. Il recommandait que des sanctions administratives ou disciplinaires soient prises à son encontre.

Par mémorandum du 8 décembre 2006, la directrice de la Division des ressources humaines, se référant au rapport susmentionné, informa le requérant que l'administration se proposait de lui infliger la sanction disciplinaire de renvoi sans préavis. Elle l'accusait de faute grave du fait qu'il avait :

- «i. déposé des plaintes malveillantes pour harcèlement et abus de pouvoir contre [le directeur du bureau de pays et l'administrateur principal chargé de la logistique] et répandu ces mêmes accusations dans tout le [bureau de pays] d'une manière qui visait à saper l'autorité de ces fonctionnaires;
- ii. fait preuve d'insubordination en ce qu'[il] avait refusé de se soumettre aux procédures [d'évaluation professionnelle] et n'avait pas fait en sorte que [son] personnel s'y soumette;

- iii. présenté de fausses déclarations et des déclarations destinées à égarer l'enquête ou à altérer les faits afin de justifier [ses] actes et d'arriver à [ses] fins;
- iv. conduit, ce faisant, à perturber le bon déroulement des activités du Programme et agi à l'encontre des intérêts bien compris du PAM;
- v. contrevenu aux normes de conduite requises d'un fonctionnaire international en adoptant un langage grossier et inapproprié pour s'adresser à ses collègues du PAM, à ses superviseurs et à des fonctionnaires extérieurs;
- vi. enfreint ces normes de conduite en ce que [ses] actes [étaient destinés] à servir [ses] intérêts personnels et non pas à défendre les intérêts du Programme;
- vii. commis un abus de pouvoir envers [une jeune employée subalterne];
- viii. en agissant ainsi nuí gravement à la réputation du Programme».

Elle demandait au requérant de répondre à ces accusations par écrit dans un délai de dix jours. Par un autre mémorandum daté du 2 janvier 2007, la directrice de la Division des ressources humaines avisa l'intéressé de la décision de le suspendre de ses fonctions avec plein traitement et effet immédiat en attendant les résultats de la procédure disciplinaire. Elle précisait qu'il ne s'agissait pas là d'une mesure disciplinaire.

Le lendemain, le requérant écrivit au Directeur exécutif du PAM en indiquant que les mémorandums susmentionnés contenaient des allégations non fondées et malintentionnées à son égard. Il affirmait faire l'objet de harcèlement et disait n'avoir pas eu suffisamment de temps pour répondre à ces accusations. Il demandait au Directeur exécutif de suspendre la mesure prise le 2 janvier 2007. Le Directeur exécutif lui répondit qu'il ne lèverait pas la mesure de suspension, faisant observer que la directrice de la Division des ressources humaines avait, entre-temps, accepté de lui accorder un délai supplémentaire pour répondre aux accusations. Le 15 février 2007, le requérant remit sa réponse à la directrice de la Division des ressources humaines en contestant les accusations portées contre lui et en affirmant que ses déclarations avaient toujours été sincères. Il soulignait que certaines des accusations dont il faisait l'objet se fondaient sur des rapports du Bureau des inspections et des enquêtes

dont il n'avait pas eu communication et sur lesquels il n'avait donc pas eu la possibilité de formuler ses observations.

Dans un mémorandum en date du 20 février 2007 adressé au directeur du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, le requérant affirma être la cible de représailles parce qu'il avait signalé certaines irrégularités en 2002 concernant notamment un contrat de livraison de camions passé entre le bureau du PAM en Afghanistan et une entreprise ayant son siège au Soudan, et qu'il avait par la suite dénoncé le comportement répréhensible de certains fonctionnaires qui participaient à des opérations de logistique au Kenya. Il déclarait lui soumettre son cas dans le cadre de la politique de protection des «fonctionnaires qui dénoncent des abus». Le 1^{er} mars, il écrivit à nouveau au directeur du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, alléguant que le chef du Bureau des inspections et des enquêtes qui avait établi le rapport du 9 octobre 2006 se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts.

Par un mémorandum en date du 7 mars 2007, le requérant fut informé qu'après examen approfondi de ses observations et des éléments de preuve disponibles le Directeur exécutif avait décidé de lui infliger la sanction disciplinaire de renvoi sans préavis. Le 6 avril, il écrivit à la Directrice exécutive nouvellement nommée pour lui demander le réexamen de cette décision et il réitéra ses accusations de fraude et de conflit d'intérêts. Il demandait sa réintégration immédiate et l'ouverture d'une enquête sur les agissements du bureau du PAM au Kenya. Par lettre du 14 juin, la Directrice exécutive signifia à l'intéressé que ses demandes étaient rejetées car elle estimait que la décision de le licencier sans préavis prise par son prédécesseur présentait les garanties d'une procédure régulière et était bien fondée. En conséquence, le requérant saisit le Comité de recours le 8 juillet 2007, réitérant ses accusations de corruption et de fraude.

Entre-temps, le 5 juin 2007, le directeur du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle avait écrit à la Directrice exécutive au sujet du mémorandum que le requérant lui avait adressé le 20 février 2007. Il indiquait que le Bureau avait conclu que ce dernier, en dénonçant de prétendues fraudes commises en 2002 en liaison avec

l'achat de camions par le bureau du PAM en Afghanistan, avait entrepris une «démarche protégée» selon la définition donnée dans la Politique de protection des fonctionnaires qui dénoncent les abus. En revanche, sa démarche n'entraîne pas dans ce cadre lorsqu'il avait dénoncé un comportement répréhensible de la part de certains fonctionnaires au Kenya, étant donné que ses allégations n'avaient pas toujours été faites de bonne foi et ne reposaient sur aucun élément de preuve. Le directeur faisait aussi observer qu'à la suite des allégations formulées par le requérant le Bureau des inspections et des enquêtes avait mené une enquête au Kenya en 2006 mais avait constaté qu'aucune de ces allégations n'était fondée.

Dans son rapport en date du 11 février 2008, le Comité de recours estima que la procédure disciplinaire ayant conduit au renvoi sans préavis du requérant n'était entachée d'aucune irrégularité de procédure et que la conclusion de faute grave le concernant était fondée au vu des éléments de preuve existants. Il concluait que la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis était justifiée et proportionnelle à la gravité du cas, et recommandait que le recours soit rejeté pour défaut de fondement.

Par une lettre en date du 18 mai 2008, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général de la FAO informa l'intéressé qu'il avait décidé de suivre la recommandation du Comité de recours et de rejeter son recours.

B. Le requérant prétend que la décision de le licencier sans préavis a été prise sur la base du rapport inexact et exagéré remis par le Bureau des inspections et des enquêtes le 9 octobre 2006. Il invoque un conflit d'intérêts du fait que la femme de l'enquêteur avait travaillé pendant plusieurs mois, après que l'enquête sur les opérations au Kenya eut été menée, sous la supervision du fonctionnaire qui devint, en octobre 2006, le directeur du bureau de pays au Kenya. Avant de prendre ses fonctions au Kenya, ce fonctionnaire était directeur du bureau de pays en Afghanistan, où des irrégularités, et notamment un manque de transparence, avaient été observées. À l'appui de ces affirmations, le requérant met en avant le projet de rapport établi en octobre 2002 par le Bureau de la vérification interne des comptes concernant la gestion

du bureau du PAM en Afghanistan, dans lequel étaient relevés plusieurs manquements aux règles et procédures applicables.

Le requérant soutient qu'il a été privé de la protection prévue dans le cadre de la politique de protection des fonctionnaires qui dénoncent des abus et que la corruption qu'il dénonçait n'a jamais fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme. En 2003, il a été placé en congé administratif et on lui a proposé 118 000 dollars des États-Unis pour qu'il démissionne à la suite de ses accusations de corruption. Comme il a refusé cette offre, on l'a transféré à un poste à Mombasa, ce qui, à ses yeux, équivalait à une rétrogradation étant donné que le poste proposé était de grade P-5 alors qu'il détenait le grade D-1. Il affirme en outre qu'il a fait l'objet de harcèlement et de manœuvres d'intimidation, qu'on lui a refusé tout avancement et qu'il a reçu des menaces de mort, parce qu'il a refusé de percevoir des commissions illicites et dénoncé la corruption.

Il invoque également des irrégularités dans la procédure de recours interne. Il déclare que sa demande tendant à ce que deux membres du Comité de recours en soient exclus en raison d'un possible conflit d'intérêts a été rejetée et qu'en janvier 2008 il s'est vu refuser le droit d'exposer ses arguments, de s'expliquer et de défendre sa cause en personne devant le Comité de recours.

Le requérant demande sa réintégration dans un poste de grade D-2 ou supérieur et/ou l'octroi d'une «réparation financière et de dommages-intérêts pour le préjudice psychologique subi». Il demande également au Tribunal de lui accorder à titre de dédommagement un montant d'environ 480 000 dollars des États-Unis correspondant aux traitements et pensions qu'il aurait perçus s'il avait été autorisé à travailler jusqu'à l'âge de la retraite. Il réclame un minimum de 5 millions de dollars à titre de réparation financière pour son licenciement abusif et les «souffrances psychologiques» endurées, des indemnités supplémentaires pour harcèlement, ainsi que des excuses écrites et verbales. Enfin, il réclame les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation déclare que la décision de licencier le requérant sans préavis pour faute grave a été prise conformément

aux textes réglementaires applicables et qu'elle constituait une sanction proportionnelle à la gravité de la faute commise. Elle fait notamment référence au rapport du Bureau des inspections et des enquêtes d'où il ressort que l'intéressé a formulé des allégations de fraude, de corruption, de conflits d'intérêts et de harcèlement qui n'étaient ni fondées ni étayées par des preuves. Le Bureau lui a reproché son insubordination en soulignant que son refus de se conformer aux instructions du directeur du bureau de pays et de l'administrateur principal chargé de la logistique avait porté atteinte aux opérations et à la réputation du Programme. Le Bureau a en outre constaté qu'il avait altéré les faits et manipulé l'enquête dans le sens de ses propres intérêts. Le Bureau a estimé enfin que les allégations de fraude qu'il avait formulées étaient inappropriées et diffamatoires et qu'il avait fait part ouvertement de son point de vue à son personnel dans une attitude d'insubordination qui visait à perturber la coordination et la coopération entre le bureau du PAM à Mombasa et le bureau de pays. La défenderesse soutient que, ce faisant, le requérant a enfreint les paragraphes 330.1.51 et 330.1.52 du Manuel administratif de la FAO.

L'Organisation fait valoir en outre que les agissements du requérant ont contrevenu aux Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, selon lesquelles les cadres et supérieurs hiérarchiques sont tenus d'assurer des relations de travail harmonieuses fondées sur le respect mutuel et doivent témoigner un respect véritable face à la multitude de peuples, de langues, de cultures, de coutumes et de traditions différents. En effet, le Bureau des inspections et des enquêtes a constaté que le requérant avait manqué de respect pour les coutumes et cultures du Kenya lors d'une réunion avec les représentants du gouvernement et avait abusé de son pouvoir en menaçant la sécurité d'emploi d'une jeune employée subalterne.

S'agissant des irrégularités de procédure alléguées, la défenderesse affirme que le requérant a eu accès à toutes les pièces du dossier et qu'on lui a donné la possibilité de répondre et de fournir des explications. Ses droits ont donc été pleinement et scrupuleusement respectés à tout moment. Elle ajoute que le président du Comité de recours a questionné les membres de la mission d'enquête qui, selon le

requérant, se seraient trouvés dans une situation de conflit d'intérêts et qu'il a décidé de les garder dans l'équipe après que ceux-ci lui eurent confirmé ne pas connaître l'intéressé et ne pas avoir eu connaissance de l'affaire auparavant. La défenderesse souligne par ailleurs que le Comité jouit d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'entendre les parties et qu'il a agi en conformité avec les règles applicables. De plus, les demandes du requérant tendant à obtenir un délai supplémentaire pour formuler ses observations ont toujours été acceptées.

L'Organisation maintient que les allégations de fraude, de conflit d'intérêts, de corruption, de harcèlement à titre de représailles et d'abus de pouvoir sont dénuées de fondement. Selon elle, certaines allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir dirigées contre le directeur du bureau de pays et l'administrateur principal chargé de la logistique visaient à saper leur autorité. Elle souligne que le Bureau des inspections et des enquêtes a conclu en 2006 qu'il n'y avait aucune preuve de mauvaise gestion, de fraude ou d'utilisation abusive des fonds du PAM de la part des fonctionnaires ci-dessus désignés. Enfin, la FAO nie que le requérant soit une victime de pratiques prétendument frauduleuses et corrompues du Programme; elle affirme au contraire qu'il a fabriqué ces histoires de toutes pièces en réaction à des événements qui jetaient le doute sur son propre comportement. Elle précise que le Bureau des inspections et des enquêtes a enquêté sur ses allégations de représailles en 2007 et n'a trouvé aucun lien entre les informations que l'intéressé avait soumises sur des possibilités de fraude et de corruption et la sanction disciplinaire qu'il s'est vu infliger.

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses moyens et ses allégations. Il insiste sur le fait qu'il a toujours travaillé dans l'intérêt du Programme, notamment en luttant pour introduire plus de transparence et d'efficacité. Il affirme qu'il n'a pas répandu de rumeurs de fraude, mais que «cela était visible par tous».

E. Dans sa duplique, la FAO maintient sa position. Elle souligne que le requérant a fait l'objet de huit accusations de faute et qu'il n'a pas été en mesure de fournir des explications satisfaisantes face aux

constatations faites par le Bureau des inspections et des enquêtes à cet égard en 2006. Elle maintient donc que la décision de le licencier sans préavis était justifiée et proportionnelle à la gravité du cas.

CONSIDÈRE :

1. La requête est dirigée contre la décision prise par le Directeur général le 18 mai 2008 de faire sienne la recommandation du Comité de recours et de rejeter le recours du requérant contre la décision de le licencier sans préavis pour faute grave.

2. Avant d'examiner les conclusions de l'intéressé, il convient de noter que celui-ci sollicite une procédure orale. Les pièces soumises par les parties suffisant au Tribunal pour statuer en connaissance de cause, la demande de procédure orale est rejetée.

3. Le requérant soutient que la décision attaquée est entachée d'irrégularités par suite de la violation de ses droits à une procédure régulière. Il prétend en particulier que le refus de la Directrice exécutive d'accéder à sa demande de la rencontrer constitue une violation de ses droits. Le Tribunal relève qu'il n'existe aucune règle statutaire ou autre prévoyant que le Directeur exécutif du PAM doit rencontrer un membre du personnel dans ces circonstances. Le requérant a eu toute possibilité de fournir des preuves et de se justifier conformément au Règlement général du Programme. Dans sa requête, l'intéressé a aussi formulé de graves allégations concernant les motifs pour lesquels la Directrice exécutive aurait décidé de ne pas le rencontrer. Ces allégations sont dénuées de fondement et doivent être rejetées.

4. Il réitère ses allégations selon lesquelles le chef du Bureau des inspections et des enquêtes qui a participé à l'enquête ayant conduit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre lui se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts. Ces allégations ont fait l'objet d'une enquête minutieuse au moment où elles ont été initialement formulées, et elles ont été rejetées pour défaut de

fondement. Le requérant n'a fourni aucune preuve qui aurait pu remettre en cause cette conclusion. De même, le Tribunal note qu'il n'a pas apporté la preuve que les deux membres qu'il souhaitait faire exclure du Comité de recours étaient dans une situation de conflit d'intérêts.

5. Le requérant soutient qu'on lui a refusé le droit d'exposer ses arguments et de plaider sa cause en personne devant le Comité de recours. Dans son rapport en date du 11 février 2008, le Comité déclare qu'il avait décidé de ne pas accéder à la demande de l'intéressé qui sollicitait une procédure orale au motif que les écritures détaillées soumises par les parties étaient «plus que suffisantes pour permettre au Comité de se prononcer». Le Comité a fait usage de son pouvoir d'appréciation dans cette affaire et rien dans le dossier n'indique qu'il l'ait fait de manière induue. Par ailleurs, le Tribunal remarque que, pendant toute la durée de l'enquête, de la procédure disciplinaire et du recours interne, le requérant a eu la possibilité d'exposer et de défendre pleinement ses arguments.

6. En outre, le requérant allègue qu'il a été licencié sans préavis à titre de représailles pour avoir dénoncé des pratiques frauduleuses qui ressortaient d'informations qu'il avait découvertes lorsqu'il était en poste à Rome en mai 2002. Le fait qu'il n'ait formulé cette allégation qu'après avoir appris qu'une procédure disciplinaire avait été engagée contre lui pour faute grave décrédibilise son argument. De plus, ses allégations de représailles ont fait l'objet d'une enquête et il en est ressorti qu'elles n'étaient pas fondées. Le requérant n'a pas produit d'éléments de preuve qui pourraient remettre en cause cette conclusion.

7. Enfin, en ce qui concerne le bien-fondé de la conclusion de faute grave, le requérant n'a produit aucun élément de preuve tendant à démontrer que celle-ci reposait sur une erreur susceptible d'en justifier l'annulation. Compte tenu de la gravité de la faute, le Tribunal considère que la décision de renvoi sans préavis constituait une sanction proportionnée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 29 octobre 2010, par M^{me} Mary G. Gaudron, Présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, 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 2 février 2011.

MARY G. GAUDRON
GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
CATHERINE COMTET