

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire SANCHEZ-PERAL

Jugement No 1271

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation météorologique mondiale (OMM), formée par M. José Luis Sánchez-Peral le 13 octobre 1992, la réponse de l'OMM du 1er décembre 1992, la réplique du requérant du 12 février 1993 et la duplique de l'Organisation du 17 mars 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1.1, 1.2, 1.5 et 10 du Statut du personnel et les dispositions 192.1, 193.1 et 193.2 du Règlement du personnel de l'OMM;

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 espagnol né en 1945, est entré au service de l'OMM le 15 avril 1972. Au moment des faits, il était éditeur, de grade P.3, à la Division des publications.

Le 12 octobre 1990, alors que le requérant se trouvait en congé de maladie, le chef de la Division des publications a établi un bon de commande de 2 000 francs suisses, au nom de la femme d'un de ses collègues, pour l'édition d'un texte en espagnol à livrer le 31 octobre. Le 26 février 1991, le chef de la division a établi un second bon de commande de 3 500 francs suisses, au nom de la même personne, pour un travail similaire à livrer à la fin de mars 1991. Du 1er au 10 mars 1991, le requérant était, encore une fois, au bénéfice d'un congé de maladie.

Le 12 juin 1991, le chef du Département des services linguistiques, des publications et des conférences a informé le Secrétaire général de ce que le requérant avait proposé le nom de la femme de son collègue pour effectuer des travaux d'édition alors qu'elle n'avait aucune qualification pour cela; qu'il avait lui-même effectué le travail et été rémunéré; qu'il avait confirmé la véracité de ces faits, tout en déclarant qu'il avait souvent dans le passé effectué du travail à domicile sans être rémunéré.

Par lettre du 19 septembre 1991, le directeur du Département de l'administration a notifié au requérant l'ouverture d'une procédure disciplinaire, conformément à l'article 10 du Statut du personnel; parmi les charges retenues contre le requérant figuraient l'abus de confiance et la fausse déclaration, ainsi que, à l'égard de tiers, l'utilisation abusive du nom de l'Organisation, un comportement préjudiciable à la réputation de celle-ci, et l'émission de chèques sans provision.

Le Comité paritaire de discipline a présenté son rapport le 28 novembre 1991 et a recommandé au Secrétaire général : 1) de licencier le requérant pour faute grave; 2) de lui verser le traitement qui lui était dû en lieu et place du préavis, conformément à la disposition 193.1 c) du Règlement du personnel; 3) de lui verser une indemnité de départ ne dépassant pas la moitié de celle qui est prévue dans des circonstances normales, conformément à la disposition 193.2 iii) du Règlement, ainsi que la prime de rapatriement et les frais de voyage et de déménagement; 4) de recouvrer la somme de 5 500 francs suisses indûment perçue par le requérant.

Par lettre du 5 décembre 1991 adressée au requérant, le Secrétaire général lui a fait savoir qu'il avait accepté les recommandations du Comité paritaire de discipline et qu'il le licencierait pour faute grave, avec effet au 5 mars 1992, en le dispensant de toute présence au secrétariat de l'OMM à compter du 6 décembre.

Le 18 décembre 1991, le requérant a fait appel contre cette décision devant la Commission paritaire de recours.

Dans son rapport du 18 juin 1992, cette commission a recommandé au Secrétaire général de revoir sa décision et d'infliger au requérant une sanction moins lourde, compte tenu de la circonstance atténuante que constitue la pratique, assez courante dans les organisations internationales, de recourir à ce genre d'arrangements lorsqu'il y a surcharge de travail et urgence.

Par lettre du 10 juillet 1992, le Secrétaire général de l'OMM a fait savoir au requérant qu'il maintenait sa décision. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant expose les difficultés qu'il a rencontrées au cours de sa carrière au sein de l'OMM et qu'il impute à ses activités syndicales. Il rapporte qu'au cours d'un de ses congés de maladie, le chef de la Division des publications l'a fait venir au bureau pour discuter de l'édition espagnole du rapport de la dernière session du Conseil exécutif, qui avait un caractère urgent. Il allait de soi, pour le requérant, que son chef lui demandait de faire le travail chez lui, sous un prête-nom, puisqu'il était en congé de maladie et que ce travail ne pouvait être confié à un collaborateur extérieur. Il a donc indiqué le nom de la femme de son collègue, pris et livré le travail demandé, et reçu en mains propres le chèque de 2 000 francs suisses établi au nom de cette personne; celle-ci a encaissé le chèque et lui a remis l'intégralité de la somme.

En février et en mars 1991, on a procédé de la même façon pour un rapport technique dont l'édition était rémunérée à 3 500 francs suisses. Lors de la livraison du travail, le chef du requérant lui demanda d'indiquer ses observations sur la qualité du travail, ce qu'il fit par l'annotation "excellent travail"; son chef ajouta son visa et un bon à payer. Les deux manuscrits, les bons de commande et les chèques ont été remis au requérant lui-même, qui était persuadé que l'arrangement avait été approuvé non seulement par son chef de division, mais encore par celui de la Division des finances.

Dans un mémorandum adressé le 14 juin 1991 au Secrétaire général, le chef de division du requérant s'est expliqué sur l'affaire et a montré qu'elle avait tourné à l'avantage de l'Organisation, le travail ayant été excellent et livré à temps.

Le requérant se plaint des agissements de l'Organisation qui, pour soutenir sa cause devant le Comité paritaire de discipline, est allée chercher dans son dossier personnel des réclamations concernant des retards dans le paiement de certaines factures. Son cas a même été signalé au commissaire aux comptes de l'OMM qui a informé le Conseil exécutif d'une "fraude présumée". Le requérant rejette l'accusation de fraude : la seule faute qu'il reconnaisse est d'avoir agi contrairement à l'article 1.2 du Statut du personnel, qui dispose notamment que "le temps des fonctionnaires est tout entier à la disposition du Secrétaire général". Son licenciement est une sanction disproportionnée, voire injustifiée, et le Secrétaire général n'a nullement tenu compte de l'excellence de ses services et des sanctions infligées précédemment dans l'Organisation, violant ainsi le principe de l'égalité de traitement.

Il demande au Tribunal d'ordonner :

- 1) l'annulation de la décision du 10 juillet 1992 de le licencier;
- 2) sa réintégration avec effet au 5 mars 1992;
- 3) le versement de l'intégralité de son traitement du 5 mars 1992 jusqu'au jour de sa réintégration, en tenant compte d'un avancement d'échelon le 1er mai 1992 et d'un autre le 1er mai 1993;
- 4) sa réintégration dans la caisse maladie du personnel avec effet au 5 mars 1992;
- 5) le versement de 25 000 francs suisses à titre de réparation pour tort moral;
- 6) l'octroi de dépens.

C. Dans son mémoire en réponse, l'Organisation relève que le requérant a utilisé un prête-nom pour obtenir abusivement un supplément de rémunération pour un travail faisant partie de ses propres fonctions. Un fonctionnaire qui agit de la sorte n'a pas "exclusivement en vue l'intérêt de l'Organisation", comme l'exige l'article 1.1 du Statut du personnel.

Le montage de toute l'opération montre qu'il s'agit d'une action frauduleuse intentionnelle. Il est facile de tenter de se disculper en colportant des ragots sur les pratiques illégales des services linguistiques dans les organisations internationales : encore en faudrait-il apporter des preuves, ce que le requérant se montre incapable de faire. De toute manière, les fautes commises par d'autres personnes ne sauraient justifier celle du requérant.

L'Organisation se défend d'avoir infligé une sanction disproportionnée : un licenciement avec préavis paraît approprié dans un cas de tromperie visant à obtenir une prestation induue. De plus, le Secrétaire général a fait usage

de son pouvoir d'appréciation en faveur du requérant en lui allouant l'indemnité de licenciement prévue par la disposition 193.2 iii) du Règlement du personnel.

La défenderesse ajoute que le requérant a aggravé son cas par son comportement incompatible avec les obligations statutaires d'un fonctionnaire international. Les plaintes de ses créanciers, qui se sont succédé après l'ouverture de la procédure disciplinaire et même après le licenciement, sont de nature à ternir la réputation de l'Organisation.

C'est la troisième fois que l'OMM inflige une sanction disciplinaire à l'un de ses agents, mais c'est la première fois qu'elle a eu connaissance d'une fraude. Il n'y a donc eu aucun cas analogue qui aurait été traité différemment.

D. Dans son mémoire en réplique, le requérant maintient ses déclarations sur le déroulement des faits et sur la complicité tacite de l'administration dans des arrangements de ce genre dont il est tenu pour coupable, complicité qu'a, selon lui, reconnue le Comité paritaire de recours; il cite le cas d'un ancien supérieur hiérarchique qui aurait fait de même. Il reconnaît avoir commis une faute, mais certainement pas une faute grave appelant une sanction aussi lourde qu'un renvoi, car il n'a jamais cherché à abuser personne.

Il s'étonne que l'Organisation invoque la question de ses factures impayées, alors qu'il a reçu chaque année un avancement d'échelon. Elle l'a traité avec plus de sévérité que deux autres fonctionnaires sanctionnés antérieurement. Comme en 1982 et en 1989, lorsque ses promotions ont été retardées arbitrairement, il a été victime d'une inégalité de traitement.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe les moyens avancés dans sa réponse.

Les accusations jetées contre un ancien fonctionnaire sont gratuites et, même si elles étaient établies, elles ne constitueraient pas une excuse à la conduite du requérant.

Le requérant a été renvoyé, conformément aux dispositions 192.1 et 193.1 du Règlement du personnel, pour faute, avec préavis, et non pour faute grave, sans préavis. Il n'a donc pas été traité avec toute la sévérité que son comportement aurait pu justifier.

Les deux cas cités par le requérant à l'appui de son allégation d'inégalité de traitement n'ont rien de comparable au sien : l'une des personnes mises en cause avait utilisé du petit matériel de bureau à des fins privées, et l'autre avait accompli, sans autorisation, des traductions rémunérées pour des tiers.

CONSIDERE :

1. Entré au service de l'Organisation météorologique mondiale en 1972, le requérant a fait l'objet d'une procédure disciplinaire qui s'est achevée par une décision de licenciement à compter du 5 mars 1992, décision prise par le Secrétaire général de l'Organisation le 5 décembre 1991. L'intéressé saisit la Commission paritaire de recours qui recommanda au Secrétaire général de prononcer une sanction moins sévère, mais le Secrétaire général confirma le 10 juillet 1992 sa décision de licenciement pour faute grave.

2. C'est cette décision qui est attaquée devant le Tribunal par une requête qui ne pose aucune question de recevabilité. Le requérant présente plusieurs moyens : la sanction litigieuse ne repose sur aucune base juridique pertinente car les faits qui lui sont reprochés ne sont précisément prévus par aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel, en dehors de l'article 1.2 (troisième phrase) du Statut; la faute éventuellement commise était légère et il aurait fallu tenir compte, pour en apprécier les conséquences disciplinaires, de l'excellent travail accompli par le requérant au service de l'Organisation et des pratiques habituellement suivies. Par sa gravité, la sanction prononcée viole le principe de proportionnalité et le principe d'égalité de traitement.

3. Avant d'apprécier le bien-fondé de ces moyens, il convient de préciser les éléments de fait tels qu'ils résultent du dossier, et notamment du rapport du Comité paritaire de discipline, qui ont conduit le Secrétaire général de l'OMM à prendre la décision contestée. D'une part, de 1985 à 1991, l'Organisation a été saisie, à de fréquentes reprises, par des créanciers de l'intéressé - qui, dans certains cas, avait donné comme adresse le siège de ladite Organisation - pour que des pressions soient exercées sur lui afin qu'il s'acquitte des dettes qu'il refusait d'honorer. D'autre part, et surtout, le requérant a, à deux reprises (en octobre 1990 et février 1991), donné au chef de la Division des publications, qui souhaitait faire effectuer un travail urgent d'édition en espagnol, le nom de l'épouse d'un de ses collègues qui était, selon lui, susceptible de remplir cette tâche, et s'est servi de cette personne comme prête-nom, faisant lui-même le travail en cause, attestant qu'il avait été réalisé par la personne désignée, et se faisant remettre

par cette dernière les émoluments (respectivement de 2 000 francs suisses et de 3 500 francs suisses) correspondant au travail accompli. Selon le Comité paritaire de discipline, dont les recommandations formulées à l'unanimité ont été prises en compte par le Secrétaire général pour prononcer le licenciement du requérant, ces chefs d'accusation étaient fondés : d'une part, les charges concernant le nonpaiement répété par l'intéressé de ses factures révélaient une conduite non conforme aux obligations des fonctionnaires internationaux et portant atteinte à la réputation de l'Organisation, et auraient justifié, si elles avaient été les seules à être prises en compte, un blâme écrit. D'autre part, le comité estimait que le requérant avait eu un comportement constitutif d'une faute grave en trompant l'Organisation sur les conditions dans lesquelles il avait certifié accompli par une tierce personne un travail pour lequel il avait en fait été rémunéré, à la faveur de fausses déclarations. C'est pour l'ensemble de ces motifs, et sans retenir les circonstances atténuantes invoquées par l'intéressé, que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire a pris la décision attaquée.

4. Le Tribunal examinera d'abord le moyen suivant lequel la sanction ne repose sur aucune base juridique pertinente. Le requérant affirme que la seule disposition dont on puisse lui reprocher la violation est contenue dans l'article 1.2 (troisième phrase) du Statut du personnel, selon lequel "le temps des fonctionnaires est tout entier à la disposition du Secrétaire général". En réalité, en dehors des obligations qui sont précisément mises à leur charge par les statuts et règlements qui leur sont applicables, les fonctionnaires internationaux ont des devoirs généraux à l'égard des organisations auxquelles ils appartiennent, et notamment le devoir d'avoir une conduite qui ne porte pas préjudice aux intérêts de ces organisations et qui soit conforme à leur qualité, ainsi d'ailleurs que le rappellent les articles 1.1 et 1.5 du Statut applicables en l'espèce. Comme l'indique justement la défenderesse, un agent qui trompe l'Organisation sur l'auteur réel d'un travail et sur le bénéficiaire de la rémunération qui s'y rattache afin de percevoir lui-même cette rémunération pour une activité qui relève de ses tâches normales n'a pas une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international, et l'ensemble du comportement relevé à son encontre a de toute évidence porté préjudice aux intérêts de l'Organisation. Le fondement juridique des poursuites disciplinaires engagées contre le requérant et de la sanction qui en a été l'aboutissement n'est ainsi pas dépourvu de base légale.

5. Le moyen tiré de ce que la faute commise était légère et ne pouvait entraîner une sanction aussi sévère que le licenciement, alors surtout que des circonstances atténuantes auraient dû être prises en considération, ne peut lui non plus être retenu.

Sans doute, comme le Tribunal a souvent eu l'occasion de le rappeler, le principe de proportionnalité doit-il être respecté par les organisations. Comme le précise le jugement rendu dans l'affaire Couton (jugement 1070) :

"Lorsqu'une mesure disciplinaire prise contre un fonctionnaire apparaît hors de proportion par rapport aux conditions objectives et subjectives dans lesquelles les faits reprochés ont été commis, la décision attaquée doit être annulée pour erreur de droit. L'étude des conditions d'application de ce principe doit être particulièrement attentive lorsque la sanction prononcée consiste en un licenciement."

Le Tribunal s'est livré à cette étude. Il a constaté que le comportement du requérant, notamment lorsqu'il a utilisé un prête-nom et a rédigé des attestations mensongères et perçu une rémunération à laquelle il savait qu'il ne pouvait pas prétendre, a été gravement fautif. Le fait, d'ailleurs non établi, que des pratiques de la nature de celles qui sont reprochées à l'intéressé se soient déjà produites et qu'un tel comportement ait été tacitement admis par les responsables ne saurait atténuer la gravité de la faute commise, non plus que le fait que le comportement professionnel de cet agent ait été dans le passé considéré comme satisfaisant. Quant à la question, largement débattue, de savoir si la faute commise par le requérant était "grave" ou non au sens des dispositions statutaires applicables, elle est juridiquement inopérante. En effet, si la disposition 192.1 du Règlement permet de renvoyer sans préavis les agents ayant commis une faute grave, il résulte de la décision attaquée que si le Secrétaire général a bien relevé une faute grave à l'encontre de l'intéressé - ce qui, de l'avis du Tribunal, constituait une correcte appréciation des circonstances de l'espèce -, il n'a pas tiré les conséquences de cette qualification mais a appliqué au requérant les règles plus favorables du licenciement avec préavis. En prononçant cette mesure, le Secrétaire général n'a violé aucune règle statutaire et n'a pas sanctionné de manière disproportionnée les fautes commises.

6. Quant au principe de l'égalité de traitement des personnes se trouvant dans des situations comparables, il n'a pas, non plus, été violé. Le requérant allègue sur ce point que deux membres du personnel reconnus coupables de vol et de travail rémunéré pour une autre organisation ont été simplement rétrogradés. La défenderesse fait remarquer qu'il s'agissait de cas fort différents puisque, dans la première affaire évoquée par le requérant, il s'agissait d'un agent qui avait utilisé sans autorisation du petit matériel de bureau et, dans l'autre affaire, d'un agent qui avait accepté sans autorisation des mandats rémunérés de traduction de la part d'une autre organisation internationale.

Les éléments les plus graves des charges retenues contre le requérant ne se trouvent pas dans ces affaires et le moyen tiré d'une violation du principe de l'égalité de traitement ne peut donc, en tout état de cause, être retenu. Il n'est pas établi, non plus, que les auteurs d'infractions similaires à celles qui ont été retenues contre le requérant ont échappé à toute poursuite.

7. Enfin, si le requérant laisse entendre, sans formuler nettement un moyen de détournement de pouvoir, que l'Organisation aurait pu tenir compte dans l'appréciation des faits qui lui sont reprochés de son activité à l'Association du personnel, aucun élément du dossier ne permet de penser que la décision attaquée aurait été inspirée par des motifs de cette nature. Aucun des moyens présentés n'est donc susceptible d'entraîner l'annulation de la décision contestée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

William Douglas
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner