

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Odero-Ogwell

Jugement No 1831

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Lawi Andrew Odero-Ogwell le 18 août 1997 et régularisée le 18 octobre 1997, la réponse de la FAO en date du 2 février 1998, le mémoire en réplique du requérant du 3 avril et la duplique de l'Organisation datée du 14 juillet 1998 ;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant kényen né en 1936, est entré au service de la FAO en décembre 1968. En février 1987, il fut affecté à Monrovia, au poste de représentant au Libéria, au grade D.1.

En juillet 1995, une mission d'audit interne fut menée au Bureau du représentant de la FAO au Libéria. Cette mission avait pour but d'enquêter sur des allégations de détournements de fonds et de matériels destinés à un projet, d'évaluer l'image et le travail du Bureau et d'y contrôler les opérations financières et administratives. Le rapport non daté que celle-ci rendit, en septembre 1995 selon l'Organisation, mettait en cause l'honnêteté du requérant et de ses collaborateurs, les accusant de pratiques frauduleuses. Le rapport indiquait que la réputation du Bureau était gravement atteinte et recommandait en conséquence le licenciement immédiat de son personnel. Un rapport de mission, daté du 9 septembre 1995 et écrit par un fonctionnaire chargé des opérations de retour du Libéria, confirma les conclusions du rapport d'audit.

Trois fonctionnaires, dépêchés par la FAO pour prendre en charge le Bureau du représentant au Libéria pendant le déroulement de l'enquête, arrivèrent à Monrovia le 17 septembre 1995. Ils remirent au requérant une lettre du directeur du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (ci-après «directeur de l'OCD») datée du 12 septembre. Le directeur lui demandait, au nom du Directeur général, de confier ses fonctions à l'un des membres de la mission, qu'il nomma, et de se présenter au plus tôt au siège de l'Organisation, à Rome.

Le requérant se présenta au siège le 22 septembre 1995. Le directeur de l'OCD lui remit deux mémorandums, datés des 15 et 18 septembre. Par le premier, il l'informait qu'il allait proposer au Directeur général de le licencier pour faute grave. Il faisait référence à des «incidents» qui, «depuis quelques années», mettaient en question l'intégrité et les compétences de gestion du requérant puis reprenait en détail les conclusions du rapport d'audit. Il donnait au requérant cinq jours pour répondre à ces accusations. Dans le second mémorandum, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances l'informait qu'il était suspendu sans traitement pendant la durée de l'enquête.

Le requérant présenta sa réponse dans un mémorandum daté du 29 septembre. Il rejetait sur ses subordonnés toutes les fautes qui lui étaient reprochées et affirmait avoir été trompé. Le 2 octobre, il eut un entretien avec le directeur de l'OCD, le chef du Service de la planification des ressources humaines et un représentant du Bureau juridique. Le lendemain, il fit parvenir au directeur de l'OCD un addendum à sa réponse du 29 septembre.

Par mémorandum du 6 octobre 1995, le Sous-directeur général signifia au requérant, au nom du Directeur général, son licenciement sans préavis. Cette décision prenait effet le jour même. Un second rapport d'audit, daté d'octobre 1995 et relatif à un projet supervisé par le Bureau du représentant au Libéria, confirma la mauvaise gestion du

requérant et la possibilité d'un détournement des fonds du projet. Le requérant fit appel de la décision de licenciement par lettre du 23 décembre 1995. Le Sous-directeur général lui répondit par lettre du 9 avril 1996 que son appel était rejeté. Le requérant introduisit un recours contre cette décision le 15 juin 1996.

Dans son rapport en date du 13 mars 1997, le Comité de recours conclut que le requérant avait «violé les règles et procédures de l'Organisation et usé de sa fonction pour s'enrichir» et qu'il avait gravement porté atteinte à l'image de celle-ci. Il recommanda unanimement le rejet du recours. Par lettre du 19 mai 1997, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta le recours.

B. Le requérant accuse la FAO d'avoir omis de lui indiquer en termes assez précis les charges qui étaient retenues contre lui et de l'avoir empêché de se défendre. En particulier, les accusations contenues dans la lettre du 15 septembre 1995 du directeur de l'OCD n'étaient fondées sur aucune preuve. De même, la lettre de licenciement en date du 6 octobre est nulle et non avenue car elle ne précisait pas les fautes qui lui étaient reprochées.

Le requérant soutient que l'Organisation a pris la décision de le licencier sur la base de témoignages qui n'ont pas été portés à sa connaissance et sans prendre en compte ses arguments. Il plaide la violation du principe *patere legem quam ipse fecisti* puisque la défenderesse n'a pas respecté les dispositions pertinentes du Manuel de la FAO. Il prétend que c'est le Directeur général adjoint, et non le Sous-directeur général, qui pouvait recommander son licenciement au Directeur général. Il affirme que, tout au plus, la FAO pouvait lui reprocher de ne pas avoir détecté les pratiques frauduleuses des autres. Mais cela ne justifiait pas son licenciement sans préavis. La sanction était donc disproportionnée, et cela d'autant plus qu'il avait eu une «longue carrière exemplaire» qu'il travaillait dans des conditions difficiles.

Selon le requérant, la décision de licenciement reposait sur des erreurs de faits, l'omission de faits essentiels et des conclusions erronées. De plus, la référence à des incidents antérieurs, qu'il croyait réglés, est une violation du principe *non bis in idem* et constitue un détournement de pouvoir. Le requérant affirme que les accusations portées contre lui résultaient du parti pris de l'administration et de certains membres du personnel à son encontre, comme le prouve la participation à la mission d'audit du consultant qui avait travaillé sous ses ordres. Enfin, il soutient que la FAO a commis plusieurs «irrégularités administratives» prouvant sa mauvaise foi. Elle n'a pas respecté les délais pour répondre à son appel contre la décision de licenciement et elle a refusé de lui donner accès à l'ensemble des documents pertinents.

Le requérant réclame l'annulation de la décision attaquée; le versement de son traitement et de ses indemnités depuis sa suspension; sa réaffectation rétroactive à son poste ou à un poste équivalent; la saisine du Comité de discipline pour juger des fautes qui lui sont reprochées; la production de nombreux documents; et l'octroi de 100 000 dollars des Etats-Unis à titre de dommage-intérêts pour tort moral et de 15 000 dollars à titre de dépens, le tout assorti d'intérêts au taux légal.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que les conditions de travail difficiles au Libéria ne peuvent en aucune façon excuser les fautes reprochées au requérant. Elle expose en détail les accusations portées contre lui et soutient que son licenciement sans préavis était tout à fait justifié, malgré son ancienneté. Elle affirme que les accusations étaient formulées en termes clairs et précis. En outre, si la lettre de licenciement ne reprenait pas les fautes reprochées au requérant, elle faisait référence à la lettre détaillée du directeur de l'OCD du 15 septembre 1995.

L'Organisation fait observer que le requérant a eu l'occasion de se défendre par écrit et oralement. Quant aux témoignages qui ont pu être recueillis en son absence, elle fait observer que la personne faisant l'objet d'une procédure disciplinaire n'a pas à être présente lors du recueil des preuves. Elle ajoute que, selon le paragraphe 330.141 du Manuel, c'est au Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances que revient de recommander le licenciement d'un fonctionnaire de grade D.1. Elle explique que le consultant n'était pas membre de la mission d'audit mais l'accompagnait pour «clarifier son rôle dans la gestion du projet».

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que la défenderesse n'arrive pas à préciser ce qu'elle lui reproche et ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve. Il fait valoir que la version du Manuel dont il dispose indique que c'est au Directeur général adjoint de recommander les sanctions à prendre contre un fonctionnaire de grade D.1 et accuse la défenderesse de lui avoir fourni une version erronée du Manuel.

E. Dans sa duplique, l'Organisation affirme que les preuves de la culpabilité du requérant étaient accablantes et que les procédures ont été respectées. Elle fait observer que le requérant avait été prévenu que les incidents antérieurs

étaient une source d'«inquiétude constante» pour l'Organisation et que son «travail en tant que représentant de la FAO [continuerait] à être surveillé de près». Enfin, la défenderesse précise que le requérant se réfère à une ancienne version du paragraphe 330.141 du Manuel.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant attaque la décision du 19 mai 1997 du Directeur général de la FAO d'accepter la recommandation faite le 13 mars 1997 par le Comité de recours et de rejeter son recours interne contre son renvoi de l'Organisation sans préavis, le 6 octobre 1995.
2. Le requérant a été le représentant de la FAO au Libéria jusqu'en 1987, à l'exception d'une période d'environ dix-huit mois, en 1991-92, lorsque la guerre civile qui a éclaté dans ce pays a contraint les Nations Unies à évacuer l'ensemble de leur personnel. Il a géré le Bureau de la FAO à Monrovia, qui était composé de quatre fonctionnaires permanents : lui-même, un assistant de programme, un assistant administratif et une secrétaire. En mai 1993, puis en mai 1995, il a été averti par écrit qu'il existait des irrégularités dans la gestion du Bureau dont il avait la responsabilité.
3. En juillet 1995, l'Organisation a envoyé une mission d'audit interne au Libéria. Cette mission a procédé à un examen approfondi des comptes et des dossiers du Bureau et, après avoir découvert de nombreuses anomalies comptables, elle a entendu des témoins locaux qui avaient eu affaire à la FAO. Le rapport d'audit interne, publié en septembre 1995, décrit en détail la corruption dont se sont rendus coupables le Bureau et les membres de son personnel, y compris le requérant. Un second rapport, publié par la mission d'audit en octobre 1995 -- après le renvoi du requérant --, a été consacré au Bureau des opérations spéciales de secours («OSRO», d'après son sigle anglais), un projet qui a duré d'avril 1994 à juin 1995 et dont le but était de distribuer gratuitement des outils à main et des semences aux exploitants agricoles locaux. Si le premier rapport d'audit ne résumait que brièvement la fraude et la négligence dont le requérant et son personnel s'étaient rendus coupables dans le cadre du projet OSRO, le second examinait ces pratiques plus en détail et en donnait des preuves encore plus accablantes.
4. Le 17 septembre 1995, une mission spéciale de la FAO est arrivée à Monrovia pour prendre en charge le Bureau de l'Organisation au Libéria et reprendre le contrôle de son compte en banque. Le requérant a reçu par écrit pour instruction, de la part du directeur du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD), de se présenter immédiatement au siège de la FAO à Rome. A son arrivée au siège, il lui a été remis deux mémorandums, datés des 15 et 18 septembre 1995. Le premier, écrit par le directeur de l'OCD, exposait les accusations dont le requérant faisait l'objet et lui faisait connaître son intention de recommander au Directeur général de le licencier pour faute grave. Le second mémorandum, écrit par le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances, l'informait de la suspension de ses fonctions sans traitement durant la période de l'enquête, en application de l'article 303.03 du Règlement du personnel. Conformément au paragraphe 330.325 du Manuel, il avait cinq jours ouvrables pour répondre aux accusations pesant sur lui.
5. Le 29 septembre, le requérant a produit, en réponse à ces accusations, un mémorandum de treize pages dans lequel il affirmait, pour l'essentiel, qu'il n'était pas au courant des fraudes et irrégularités commises dans son Bureau et que c'étaient ses subordonnés, sur lesquels il s'était appuyé, qui en étaient responsables.
6. Le requérant a participé à un entretien, le 2 octobre 1995, avec le directeur de l'OCD, le chef du Service de la planification des ressources humaines et un représentant du Bureau juridique. Au cours de cet entretien, sa réponse aux allégations a été discutée. A la suite de l'entretien, il a présenté un autre mémorandum en réponse.
7. Ni ses deux mémorandums ni ses explications verbales n'ont été trouvés convaincants. Le 6 octobre 1995, il a été informé du fait que le Directeur général avait approuvé son renvoi sans préavis. Il a formé recours auprès du Directeur général puis du Comité de recours. Le rapport du Comité daté du 13 mars 1997 recommandant le rejet de son recours a été approuvé par le Directeur général le 19 mai 1997. Telle est la décision attaquée.
8. Pour contester cette décision, le requérant s'appuie exclusivement sur des allégations d'irrégularités de procédure. S'il prétend se réserver le droit de présenter des écritures sur le fond des accusations dont il fait l'objet, il convient de faire remarquer qu'il ne l'a pourtant pas encore fait. Même dans le mémorandum qu'il a préparé en réponse aux accusations initiales, il n'a pas tenté de nier les graves irrégularités et fraudes financières commises dans le Bureau qu'il gérait et dans le compte bancaire sur lequel il avait pouvoir de signature; dans ce mémorandum, il a plutôt cherché à se décharger de ces pratiques sur ses subordonnés et à faire valoir qu'il était trop occupé par ses autres

tâches pour pouvoir détecter les fraudes et y mettre un terme. Le requérant est libre de présenter son point de vue comme il l'entend mais, en l'occurrence, le Tribunal n'est pas en mesure de prendre en compte le fait qu'il entend se réserver le droit de présenter ultérieurement sa défense de manière plus complète. Le Tribunal statuera sur l'affaire en fonction des éléments dont il dispose.

9. Les différents arguments avancés par le requérant quant aux irrégularités de procédure sont tous manifestement dénués de fondement.

10. Il affirme que la FAO n'a pas dûment précisé les accusations pesant sur lui. Il suffit de lire le mémorandum du 15 septembre 1995 adressé au requérant par le directeur de l'OCD pour se rendre compte qu'il expose en termes parfaitement clairs les allégations portées à l'encontre du requérant et qu'il donne des exemples précis des fautes dont celui-ci est accusé.

11. Le requérant prétend ensuite que la FAO ne lui a pas fourni les raisons pour lesquelles elle l'a renvoyé sans préavis. Là encore, il suffit de lire le mémorandum du 6 octobre 1995, dans lequel l'Organisation se réfère au mémorandum du 15 septembre 1995 et déclare qu'à la suite de l'entretien du 2 octobre et au vu des documents le Directeur général a conclu que les fraudes et les fautes étaient telles qu'elles «mettaient gravement en péril la réputation de la FAO». Ce mémorandum était plus que suffisant pour informer le requérant des motifs de son renvoi.

12. Le requérant affirme également que l'Organisation a violé son droit de répondre en détail et de se défendre. S'il ne fait pas de doute que ce droit existe, il est tout aussi clair qu'en l'occurrence le requérant a eu largement la possibilité de l'exercer et qu'il ne s'en est pas privé. Il a été invité à répondre aux accusations pesant sur lui et il a soumis un mémorandum détaillé dans lequel il a amplement expliqué son point de vue. Il a eu ensuite la possibilité d'exposer sa position et d'en discuter avec des hauts fonctionnaires de l'Organisation. On lui a remis des copies de tous les documents qui ont été soumis en temps utile à la personne chargée de prendre la décision. Après son renvoi le 6 octobre 1995, il a pleinement bénéficié de la protection de la procédure en vigueur pour son recours devant le Comité de recours, et la décision de ce dernier de ne pas l'autoriser à présenter son point de vue oralement ne l'a en rien privé de son droit de le faire amplement par écrit, ce qu'il a d'ailleurs fait. Son argument selon lequel il n'a pas été autorisé à prendre connaissance des témoignages retenus par la mission d'audit est erroné : ces témoignages n'ont été portés à la connaissance d'aucun des fonctionnaires appartenant à la structure de prise de décision, et la décision a été exclusivement fondée sur les comptes rendus des entretiens conduits par les membres de la mission. La teneur de ces comptes rendus a été communiquée au requérant dans le rapport de la mission d'audit et, s'il souhaitait prendre connaissance d'un ou plusieurs de ces témoignages, il était bien entendu parfaitement libre de le faire.

13. Le requérant fait valoir que la gravité de la sanction prise est disproportionnée à la faute reprochée. Les preuves ayant été établies que la fraude et la corruption étaient monnaie courante au Bureau dont il avait la responsabilité, la faute était grave et la sanction parfaitement justifiée.

14. De même, l'argument du requérant selon lequel la décision attaquée est basée sur des erreurs de fait, l'omission de faits essentiels et des conclusions erronées est simplement incompatible avec les preuves, qui sont à la fois irréfutables et accablantes.

15. Le requérant affirme que la décision attaquée viole le principe *non bis in idem*, puisque le mémorandum du 15 septembre 1995 mentionne les deux précédentes affaires qui avaient donné lieu aux lettres de mai 1993 et mai 1995, placées dans son dossier personnel. C'est à tort qu'il considère que ces incidents antérieurs ont été réglés et effacés du dossier par la rédaction des lettres en question. En fait, il est clair que les deux lettres constituaient des avertissements qui ont été à juste titre placés dans son dossier personnel et qui se rapportaient à sa conduite et aux allégations portées à son encontre en septembre 1995.

16. Enfin, le requérant prétend que la mission d'audit a fait preuve de partialité à son égard parce que l'un de ses membres avait été le consultant international du projet OSRO et que le requérant avait dû l'informer, au terme du projet, que son contrat ne serait pas renouvelé par la FAO. Assurément, il va chercher bien loin son argumentation. Si ce n'est ses propres assertions, il n'y a pas l'ombre d'une preuve de partialité de la part de la personne concernée, dont le rôle a de toute façon été très éloigné de celui du décideur final. L'allégation de partialité n'est en elle-même pas vraisemblable et n'est de toute façon corroborée par aucun fait.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 6 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1999.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

A.B. Gardner