

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

**107<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 2854**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après dénommée «la Fédération»), formée par M. R. B. B. le 19 mars 2008 et régularisée le 21 avril, la réponse de la Fédération du 5 août, la réplique du requérant du 18 novembre 2008, la duplique de la Fédération du 20 février 2009, les écritures supplémentaires du requérant datées du 23 mars et les observations finales de la Fédération à leur sujet du 23 avril 2009;

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. Des faits pertinents à la présente affaire sont exposés dans le jugement 2853, également rendu ce jour, relatif à la première requête de l'intéressé. Il suffira de rappeler que le requérant est l'ancien chef du Département de la gestion des risques et de l'audit de la Fédération. A partir du 7 janvier 2002, il fut mis au bénéfice d'un engagement de durée déterminée et le 1<sup>er</sup> janvier 2005 il se vit accorder un contrat de durée indéterminée.

En septembre 2004, il adressa le rapport du Département de la gestion des risques et de l'audit à la Commission des finances de la Fédération. Dans ce rapport, il résumait la recommandation qui avait été formulée par ce département depuis janvier 2002 mais qui n'avait pas été mise en œuvre par le Secrétariat.

En janvier 2005, il attira l'attention du Secrétaire général sur l'insuffisance des ressources humaines et financières allouées à son département et demanda que le poste de vérificateur interne qui était devenu vacant en novembre 2004 soit pourvu, que deux autres vérificateurs internes soient recrutés et que des fonds supplémentaires soient dégagés pour financer des vérifications externes des comptes. Le Secrétaire général répondit qu'étant donné les restrictions budgétaires le Secrétariat ne pouvait financer les recrutements demandés mais qu'une partie des fonds destinés au programme tsunami de la Fédération pourrait servir à financer soit un poste de vérificateur pour 2005 soit des vérifications externes concernant ce programme. Dans un courriel du 14 février 2005 adressé au Secrétaire général, le requérant expliqua qu'il estimait que, si les postes étaient pourvus au moyen de contrats de courte durée financés par un programme et non par le Secrétariat, il serait difficile de recruter en temps voulu des vérificateurs internes valables et indépendants. Lorsqu'il soumit le rapport du Département de la gestion des risques et de l'audit à la Commission des finances en septembre 2005, le requérant indiqua que le nombre réduit de vérificateurs internes empêchait son département de s'acquitter de manière satisfaisante de ses fonctions. Il demandait au Secrétaire général de transmettre ce rapport au Conseil de direction, mais il refusa et approuva le 27 octobre 2005 le recrutement de deux vérificateurs internes, l'un en 2006 et l'autre en 2007.

A partir du deuxième semestre de 2005, le Département de la gestion des risques et de l'audit avait mené une enquête sur des allégations de mauvaise gestion dans une des sociétés nationales. A l'époque, un cabinet extérieur procédait à une vérification des comptes de cette même société. En novembre 2005, le requérant communiqua le projet de rapport sur l'enquête interne à un certain nombre de

fonctionnaires pour que ceux-ci fassent leurs observations. Il recommanda également que le rapport du cabinet extérieur soit communiqué aux donateurs qui finançaient la société nationale en question. Dans un mémorandum du 7 mars 2006, le Secrétaire général déclara désapprouver l'avis du requérant qui préconisait de communiquer les rapports d'enquête et de vérification aux donateurs. Il joignit au mémorandum une note du 3 mars sur la communication des rapports de vérification et d'enquête. Le requérant répondit au mémorandum en contestant les observations du Secrétaire général.

Le 16 mars 2006, il adressa le rapport du Département de la gestion des risques et de l'audit au Secrétaire général en indiquant qu'il serait soumis à la Commission des finances et au Conseil de direction la semaine suivante. Il fut informé que le Secrétaire général souhaitait discuter avec lui du contenu de ce rapport avant qu'il ne soit soumis à la Commission des finances. Le requérant rencontra le Secrétaire général le 24 mars; il communiqua le rapport aux membres de la Commission des finances le 27 mars et informa le Président de la Fédération de son contenu. Deux jours plus tard, le Secrétaire général présenta aux membres de la Commission des finances ses observations sur le rapport, se déclarant en désaccord avec le requérant sur un certain nombre de points, notamment la communication des documents et le manque de ressources humaines et financières allouées au Département de la gestion des risques et de l'audit. Dans une lettre du 11 avril 2006, le président de la Commission des finances déclara, au nom des membres de la Commission, que celle-ci souscrivait entièrement à l'avis du Secrétaire général en ce qui concernait la communication de documents et encourageait ce dernier à modifier la charte de vérification interne et «à prendre les mesures nécessaires pour minimiser les risques qui pourraient résulter de la manière dont le travail était mené par le département chargé de l'audit interne».

Par lettre du 13 avril 2006, le Secrétaire général informa le requérant de sa décision de lui adresser un avertissement écrit. Il considérait en particulier qu'en communiquant le rapport aux membres de la Commission des finances le requérant avait ignoré

ses instructions, ce qui constituait une mauvaise conduite. Il lui donnait dix jours pour répondre aux accusations portées contre lui, après quoi l'avertissement serait confirmé, et il indiquait que, si le requérant persistait à ignorer ses instructions ou à y contrevenir, il serait mis fin à son engagement avec effet immédiat. Se référant à l'article 11.2 du Règlement interne concernant la résiliation des engagements pour services non satisfaisants, le Secrétaire général donna également trois mois au requérant pour améliorer son travail. Le 28 avril, le requérant répondit en détail aux accusations du Secrétaire général. Ayant eu un entretien avec le requérant le 14 juillet, celui-ci l'informa par lettre du 24 juillet 2006 que, bien qu'il estimait que l'allégation de mauvaise conduite était fondée, il avait décidé de ne prendre «à ce stade» aucune mesure disciplinaire ou administrative.

Par courriel du 25 octobre 2006, le Secrétaire général adressa au requérant le texte révisé et annoté de la charte de vérification interne pour qu'il lui fasse part de ses observations. Le 20 novembre, le requérant les fit parvenir au Secrétaire général et séparément au Président de la Fédération, indiquant qu'il n'était pas d'accord avec le texte révisé de la charte. Il contestait en particulier la restriction qu'il était proposé d'imposer au Département de la gestion des risques et de l'audit pour ce qui était de l'accès au Conseil de direction.

Entre-temps, au cours du second semestre de 2006, les services d'un cabinet extérieur avaient été retenus pour procéder à une vérification externe du programme tsunami. Quelques mois après que ce cabinet extérieur eut publié son rapport, le requérant adressa le 19 mars 2007 un courriel au Secrétaire général dans lequel il faisait observer que ledit rapport contenait des erreurs de fond, et il demandait qu'une version modifiée en soit publiée. Il adressa ce courriel au Président le même jour. Ayant examiné à la fois le rapport de vérification externe portant sur le programme tsunami et les observations soumises par le requérant, la Commission des finances prit note dans son propre rapport d'avril 2007 des divergences d'opinions entre le requérant, le Secrétaire général et le cabinet extérieur, et souscrivit au point de vue du Secrétaire général.

Elle recommanda également que ce dernier prenne «des mesures concrètes pour améliorer l'efficacité de la fonction de gestion des risques et d'audit» et que le Conseil de direction institue un organe consultatif chargé de l'audit et de la gestion des risques à l'échelle de la Fédération ou, à défaut, qu'un tel organe soit créé en tant que sous-comité de la Commission des finances. Peu après, le requérant soumit à deux représentants de sociétés nationales, dont l'un faisait partie du Conseil de direction, ses propositions visant en particulier à la création d'un comité distinct chargé de l'audit et de la gestion des risques. Un échange de courriels s'ensuivit au cours duquel le requérant transmit à l'un des représentants le courriel qu'il avait adressé au Secrétaire général le 19 mars 2007. A sa quinzième session, qui eut lieu en mai 2007, le Conseil de direction demanda à ce dernier de renforcer le Département de la gestion des risques et de l'audit en tenant compte des observations formulées dans le rapport de vérification externe portant sur le programme tsunami. En outre, il pria instamment la Commission des finances de créer un sous-comité chargé de l'audit et de la gestion des risques habilité à faire directement rapport au Conseil de direction et au Président de la Fédération dans certaines circonstances.

Le 10 mai 2007, le Secrétaire général écrivit au requérant pour lui faire savoir qu'il était surpris que des documents internes aient été communiqués à des membres du Conseil de direction. Il demandait au requérant de lui adresser copie de la correspondance qu'il avait éventuellement échangée avec des membres du Conseil de direction ou des représentants des sociétés nationales. L'intéressé répondit le lendemain en joignant la correspondance demandée. Après avoir sollicité et obtenu du requérant des explications écrites, le Secrétaire général convoqua une réunion le 13 juillet 2007 au cours de laquelle il remit un préavis de résiliation de contrat au requérant. Le 15 septembre 2007, ce dernier fit appel de cette décision auprès de la Commission mixte de recours. Dans son rapport du 9 octobre 2007, la Commission estima qu'il y avait de bonnes raisons pour mettre fin à l'engagement du requérant compte tenu des «nombreux avertissements» qui lui avaient été donnés. Toutefois, compte tenu

des circonstances propres au litige, et plus particulièrement du retard pris pour le régler, la Commission recommandait, «en se fondant uniquement sur [...] des points de procédure», que les parties s'efforcent de «parvenir à un accord mutuel en vue d'une juste réparation». Aucun accord n'a toutefois pu être obtenu concernant la réparation et, par lettre du 18 décembre 2007, le requérant fut informé que le Secrétaire général avait décidé de maintenir sa décision de résilier son contrat. Telle est la décision attaquée.

A sa session extraordinaire de novembre 2007, le Conseil de direction rejeta la demande du requérant tendant à ce qu'il reconsidère la décision de résilier son contrat et chargea l'un de ses sous-comités d'examiner les allégations formulées par l'intéressé dans son recours interne. N'ayant trouvé aucune preuve étayant les allégations de ce dernier, le sous-comité en question recommanda de clore le dossier.

B. Le requérant soutient que la décision de résilier son contrat est viciée dans la mesure où le Secrétaire général a examiné les faits de manière incomplète et erronée. En effet, selon lui, il n'a pas tenu compte de ce que, conformément à sa description de poste, au Code de conduite applicable à l'ensemble du personnel du Secrétariat de la Fédération (ci-après dénommé le «Code de conduite») et à la charte de vérification interne, il était de son devoir, après avoir vainement exploré d'autres voies, d'informer certains membres des organes de direction de problèmes revêtant une importance critique, notamment des violations apparentes des deux derniers textes susmentionnés et du Règlement financier par le Secrétaire général et d'autres fonctionnaires. Il fait observer qu'en diverses occasions depuis 2002 il a sans succès fait rapport à la Commission des finances et au Secrétaire général sur les risques financiers auxquels le Secrétariat s'exposait et sur les contraintes sévères pesant sur les activités du Département de la gestion des risques et de l'audit, mais que ni la Commission ni le Secrétaire général n'ont fait part de ces préoccupations au Conseil de direction. Il a donc été contraint d'en informer lui-même les organes de direction de la Fédération.

Il prétend que le Secrétaire général a décidé de résilier son contrat à titre de représailles parce qu'il a insisté sur l'indépendance de la fonction de vérificateur, qu'il a fait directement rapport aux organes de direction et qu'il a révélé les activités apparemment frauduleuses du Secrétaire général. La décision n'a donc pas été prise dans l'intérêt de la Fédération et elle est entachée d'abus de pouvoir et de parti pris. Selon le requérant, les motifs énoncés dans le préavis du 13 juillet 2007 n'étaient que des prétextes pour justifier la résiliation de son contrat, la véritable raison étant le ressentiment qu'ont fait naître chez le Secrétaire général ses tentatives pour révéler aux organes de direction les irrégularités de gestion commises. Il estime que le traitement qui lui a été infligé constitue un affront à sa dignité et il souligne que le devoir de sollicitude que la Fédération avait à son égard était d'autant plus important qu'il était au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée. Il soutient que, les intérêts personnels du Secrétaire général étant en cause, il appartenait au Conseil de direction de prendre la décision de résilier son contrat après avoir fait procéder à une enquête indépendante.

Le requérant prétend également que la décision de résilier son contrat est entachée d'irrégularités de procédure et constitue une mesure disciplinaire déguisée. Il fait observer que les raisons avancées pour mettre fin à son engagement sont en contradiction avec les instructions antérieures du Secrétaire général et que, contrairement à ce qu'exigeait le Code de conduite, il n'a pas été entendu par la Fédération, qui n'a pas non plus enquêté sur sa présumée mauvaise conduite avant que la décision de résilier son contrat ne soit prise.

Il soutient par ailleurs que la Fédération ne s'est pas acquittée de l'obligation qui était la sienne de le protéger contre des représailles et que la Commission mixte de recours a porté atteinte à son droit à une procédure régulière en n'enquêtant pas sur l'abus de pouvoir commis par le Secrétaire général et sur les représailles auxquelles ce dernier s'était livré. Il ajoute que, malgré ses demandes, la Fédération ne lui a pas donné accès aux documents pertinents, ce qui constitue également une irrégularité de procédure. Il se plaint en outre de ce que, après la résiliation de son contrat, son accès au bâtiment de

la Fédération, aux dossiers électroniques et à sa messagerie électronique a été limité.

Le requérant sollicite la procédure orale et demande au Tribunal d'ordonner à la Fédération de produire plusieurs documents. Il demande l'annulation de la décision de résilier son contrat et le retrait de son dossier personnel de tout document faisant état d'une mauvaise conduite de sa part ou d'insuffisances dans son travail. Il demande également au Tribunal d'ordonner que son traitement brut ainsi que les indemnités et autres prestations y afférentes lui soient versés à partir de la date de résiliation de son contrat et qu'il soit réintégré dans son ancien poste ou, à défaut, que lui soit versé un montant équivalant à son salaire et aux indemnités et prestations y afférentes jusqu'à la date où il aurait atteint l'âge de départ à la retraite. Il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral d'un montant de 1 million de francs suisses ainsi que les dépens, plus les intérêts sur tous les arriérés.

C. Dans sa réponse, la Fédération fait référence à plusieurs dispositions des Statuts, du Règlement financier et de la charte de vérification interne qui, à son avis, précisent le rôle et les lignes hiérarchiques au sein du Département de la gestion des risques et de l'audit. Elle affirme que la décision de résilier le contrat du requérant était justifiée par une divergence de vues fondamentale et persistante sur le rôle de ce département et sur le contenu et la diffusion de ses rapports, et par le fait que la confiance s'était détériorée entre le requérant, d'une part, et le Secrétaire général et la Commission des finances, d'autre part, notamment parce que le premier continuait de contacter directement des membres du Conseil de direction. De plus, le requérant a refusé la proposition pour un poste de vérificateur pour l'année 2005, à une époque où les activités de son département rendaient nécessaire un accroissement des ressources en personnel. Il a ainsi montré son incapacité à renforcer le département.

La défenderesse fait valoir que la décision attaquée a été prise par l'autorité compétente en conformité avec les Statuts et avec la procédure établie dans le Règlement interne et le Règlement



du personnel. S'appuyant sur les échanges qui ont eu lieu entre le requérant et le Secrétaire général, la Fédération soutient que l'intéressé avait reçu deux avertissements et s'était vu accorder plusieurs possibilités d'exprimer son point de vue et de corriger son comportement. Elle fait observer que le Conseil de direction a rejeté sa demande tendant à faire réexaminer la décision de résilier son contrat et que le sous-comité n'a trouvé aucune preuve étayant les accusations formulées par le requérant contre le Secrétaire général.

La Fédération affirme que la décision de résilier le contrat du requérant ne constitue pas une mesure disciplinaire car «il n'a jamais été question de mauvaise conduite». Elle indique que l'intéressé s'est vu remettre tous les documents disponibles ne contenant pas d'informations confidentielles.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste la pertinence et l'interprétation des dispositions citées par la Fédération en ce qui concerne le rôle et les lignes hiérarchiques au sein du Département de la gestion des risques et de l'audit. Il rejette les faits tels que présentés par la défenderesse et développe ses moyens. Il réfute l'affirmation de la Fédération selon laquelle il n'est pas question de mauvaise conduite dans son affaire notant que, dans sa lettre du 13 avril 2006, le Secrétaire général a formulé des allégations explicites de mauvaise conduite à son encontre. En outre, le requérant explique qu'il n'avait pas d'autre choix que de refuser la proposition du Secrétaire général pour un poste temporaire de vérificateur car elle générerait un conflit d'intérêts. Il souligne qu'il n'a pas été interrogé dans le cadre de l'enquête menée par le Conseil de direction et demande à recevoir copie du rapport de ce sous-comité. Il demande également au Tribunal d'ordonner que la Fédération produise plusieurs autres documents qui, selon lui, présentent un intérêt pour son affaire.

E. Dans sa duplique, la Fédération maintient sa position. Elle nie que la décision de résilier le contrat du requérant ait été prise dans un esprit de représailles et souligne que ce dernier n'était pas à l'origine de l'enquête du sous-comité du Conseil de direction et n'en faisait pas non plus l'objet. Elle affirme que les lettres des

13 avril et 24 juillet 2006 du Secrétaire général ne constituaient pas des mesures disciplinaires mais des avertissements pour services non satisfaisants : la première lettre attirait l'attention de l'intéressé sur une mauvaise conduite éventuelle et la seconde confirmait qu'aucune mesure disciplinaire ou administrative ne serait prise. La Fédération fait valoir qu'elle n'était pas tenue d'entendre le requérant car celui-ci avait eu toute possibilité de présenter ses arguments par écrit. Elle joint à sa duplique certains des documents demandés dans la réplique. Elle affirme que les demandes du requérant sont disproportionnées étant donné qu'il percevait maintenant une pension de retraite de la Fédération.

F. Dans ses écritures supplémentaires, le requérant met en doute la version que la défenderesse donne de certains des faits. Il maintient qu'au cours de la procédure de recours interne il n'a pas été entendu sur la question des irrégularités qu'il a dévoilées et que la Commission mixte de recours n'a disposé que d'une journée pour examiner le volumineux dossier qu'il avait présenté.

G. Dans ses observations finales, la Fédération soutient que le dossier soumis à la Commission mixte de recours par le requérant ne faisait que résumer et citer en grande partie des documents qu'il avait déjà produits en juin 2007 à l'appui de son recours interne contestant l'évaluation de son travail. Elle ajoute que la Commission a entendu l'intéressé le 5 juillet 2007 au sujet de ce précédent recours.

#### CONSIDÈRE :

1. Par lettre du 13 juillet 2007, le Secrétaire général de la Fédération mit fin à l'engagement du requérant qui était le chef du Département de la gestion des risques et de l'audit de la Fédération. Il se référait dans sa lettre à leur «profond désaccord» sur la fonction de vérificateur interne et à un certain nombre d'incidents au cours desquels, selon lui, le requérant avait ignoré ses instructions. Il déclarait que «l'absence de confiance entre [eux était] irréparable» et

que, bien que les actes du requérant puissent constituer des motifs valables pour une résiliation de contrat avec effet immédiat, il mettait fin à son engagement, dans l'intérêt de la Fédération, en application de l'article 11.4 du Règlement interne. Cet article permet de résilier un engagement de manière discrétionnaire dès lors qu'est donné un préavis approprié, qui, en l'espèce, était de cinq mois. Le Secrétaire général précisait que le préavis débiterait à la fin du mois de juillet mais que l'intéressé ne serait pas tenu de travailler pendant cette période, et il lui demanda de ne pas se présenter au bureau. Il ajouta que le requérant n'aurait pas accès aux dossiers électroniques ni à sa messagerie électronique, mais qu'il pourrait accéder au bâtiment pour prendre ses effets personnels.

2. Le requérant introduisit un recours interne qui fut examiné par la Commission mixte de recours conjointement avec son recours relatif à l'évaluation de son travail pour l'année 2005, qui fait l'objet du jugement 2853. La Commission conclut qu'il y avait «une divergence d'opinions professionnelles (techniques) sur la fonction de vérificateur» sur laquelle elle n'était pas qualifiée pour se prononcer. Toutefois, elle était d'avis qu'il existait des motifs valables pour mettre fin à l'engagement de l'intéressé dès avril 2006 et se dit étonnée que le Secrétaire général ait laissé passer tant de temps avant de prendre «une mesure définitive le 13 juillet 2007». La Commission en arriva à la conclusion qu'il existait des circonstances atténuantes : d'une part, le Secrétaire général n'avait pas agi dans les délais impartis et, d'autre part, la demande de réparation du requérant était fondée en raison de ces «problèmes de procédure». En conclusion, elle recommanda que les parties s'efforcent «de parvenir à un accord mutuel en vue d'une juste réparation». Il se révéla impossible de parvenir à un accord et, par lettre du 18 décembre 2007, le Secrétaire général informa le requérant qu'il avait décidé de maintenir sa décision du 13 juillet 2007. Telle est la décision qui est déferée devant le Tribunal de céans.

3. Le requérant soutient que la décision de mettre fin à son engagement constituait un abus de pouvoir, avait été prise en

représailles parce qu'il avait informé certains membres des organes de direction de sa crainte que le Secrétaire général et la Commission des finances aient enfreint le Code de conduite, était motivée par le parti pris et la malveillance dont le Secrétaire général faisait preuve à son égard, était entachée d'irrégularités de procédure et constituait une mesure disciplinaire déguisée. Il soutient également qu'il n'a pas eu droit à une procédure régulière et que le Secrétaire général aurait dû se récuser avant de prendre une décision définitive. Il fait également valoir que les termes de la lettre du 13 juillet 2007 constituaient une atteinte flagrante à sa dignité. Il demande l'annulation de la décision attaquée et sa réintégration au poste de chef du Département de la gestion des risques et de l'audit. A défaut, il demande une réparation équivalant au traitement brut qu'il aurait perçu à ce poste jusqu'à la date à laquelle il aurait atteint l'âge de départ à la retraite. Il demande également des dommages-intérêts pour tort matériel et moral, ainsi que les dépens. En outre, il sollicite une procédure orale et demande qu'il soit ordonné à la défenderesse de produire certains documents. Le requérant a déjà reçu divers documents et il n'indique rien qui permette de penser que ceux qu'il sollicite maintenant ont un rapport avec ses conclusions. De plus, étant donné que les écritures et les pièces jointes aux mémoires sont suffisamment détaillées, il n'y a pas lieu d'ordonner une procédure orale. De ce fait, les deux demandes formulées par le requérant sur des points de procédure sont rejetées.

4. Il est manifeste, comme le Secrétaire général l'a fait valoir dans sa lettre du 13 juillet 2007, qu'il existait de profonds désaccords entre lui-même et le requérant quant au rôle incombant au chef du Département de la gestion des risques et de l'audit. La description d'emploi du requérant précisait qu'il était chargé d'aider la Fédération «selon les conditions arrêtées dans la charte du Département et conformément aux normes opérationnelles du vérificateur et aux règles de conduite professionnelle». Le paragraphe 1 de la charte de vérification interne de la Fédération prévoyait à l'époque des faits que ce département :

«assist[ait] le Secrétaire général et les organes de direction de la Fédération en leur fournissant des évaluations et vérifications périodiques, indépendantes et objectives de toutes les sources et utilisations des ressources humaines et financières de la Fédération».

Le paragraphe 2 de la charte précisait que le département susmentionné «relevait du Secrétaire général, en tant que service indépendant du secrétariat, et [était] en droit d'avoir accès à la Commission des finances» (soulignement ajouté). Le paragraphe 3 de la charte définissait le champ d'activité du département comme englobant «la vérification des activités du Secrétariat et des opérations sur le terrain», «la coordination des vérifications externes» et «des fonctions de soutien et de conseil». Ces dernières fonctions comprenaient entre autres :

«l'apport d'un soutien à la Commission des finances et aux autres organes de direction, par l'intermédiaire du Secrétaire général, en cas de besoin».

5. Bien que le requérant soutienne le contraire, les termes «conformément aux normes opérationnelles du vérificateur et aux règles de conduite professionnelle» figurant dans sa description d'emploi ne l'autorisaient pas à agir au-delà de l'autorité que lui conférait expressément la charte de vérification interne. En fait, selon ces termes, les activités susmentionnées devaient être exécutées conformément auxdites normes et règles. De même, l'expression «par l'intermédiaire du Secrétaire général» figurant dans la charte s'appliquait seulement au soutien apporté à la Commission des finances et aux autres organes de direction et ne restreignait pas «l'accès à la Commission des finances» dont le requérant bénéficiait s'agissant des évaluations et des vérifications périodiques.

6. Depuis qu'il avait été engagé en janvier 2002, le requérant soumettait des rapports périodiques à la Commission des finances. Dans son rapport de septembre 2004, il trouva que certains «déficits relatifs aux projets» constituaient un risque récurrent et recommanda que les autorisations de dépenses soient accordées sur la base des contributions effectivement payées et non sur la base du financement escompté. La Commission des finances examina le rapport mais cette

question ne fut pas soumise au Conseil de direction. Par la suite, en novembre de la même année, le nombre de vérificateurs internes au sein du Département de la gestion des risques et de l'audit fut ramené de deux à un. Le requérant informa le Secrétaire général et la Commission des finances que cette réduction de personnel avait pour conséquence de restreindre la fonction de vérificateur interne. En septembre 2005, il demanda que le Secrétaire général soumette son rapport sur cette question au Conseil de direction. Le rapport traitait également des nouvelles politiques comptables qui, de l'avis du requérant, n'étaient ni adéquates ni conformes au Règlement financier de la Fédération. Le 28 septembre, le Secrétaire général l'informa qu'il ne transmettrait pas son rapport au Conseil de direction. Il ajouta qu'il avait consulté le président de la Commission des finances qui siégeait *ex officio* au Conseil de direction et que celui-ci avait confirmé que la Commission avait considéré qu'il n'était pas approprié de saisir le Conseil de cette question. Le Secrétaire général déclara également :

«Je suis d'avis que le maintien de [...] la pratique [...] consistant pour vous à avoir un accès direct à la Commission des finances et, bien sûr, vos contacts avec les vérificateurs externes ainsi que vos rapports soumis à la direction sont suffisants pour que les organes de direction aient connaissance des informations pertinentes. Je n'ai reçu aucune information qui m'amène à penser qu'il y a des raisons de s'écarter de la pratique actuelle et d'accepter que le vérificateur interne ait un accès direct au Conseil.»

7. Des difficultés apparurent au début de 2006 du fait de la communication aux donateurs d'un rapport de vérification externe concernant l'une des sociétés nationales et du fait que le chef du Département de la gestion des risques et de l'audit avait pris contact avec les organes de direction. Le 3 mars 2006, le Secrétaire général publia une note sur la diffusion des rapports de vérification et d'enquête qui limitait la communication des rapports de vérification aux seuls donateurs. Ne devaient être diffusés que les états des recettes et des dépenses, et uniquement aux donateurs qui en faisaient la demande. Les autres rapports de vérification ne devaient être accessibles qu'au seul Secrétariat, sauf autorisation du Secrétaire

général. Par un mémorandum daté du 7 mars 2006 qui accompagnait la note susmentionnée, le Secrétaire général informa le requérant qu'il était convaincu que les «responsables de la vérification interne [...] ne devaient avoir accès aux organes de direction que par l'intermédiaire de la Commission des finances». Il ajoutait :

«Le rapport [de vérification] doit résumer la mise en œuvre des recommandations en matière de vérification qui ont été acceptées par la Direction et donner des informations sur les principaux problèmes de vérification qui se sont posés depuis la dernière réunion [avec la Commission des finances]. Lorsque le rapport présente les vues du Département de la gestion des risques et de l'audit en plus desdites informations, il doit aussi présenter intégralement les réponses de la Direction pour donner un point de vue neutre sur la question. Le rapport doit donc être approuvé par moi avant d'être soumis à la Commission.

Il en va de même pour tout autre document concernant la vérification à transmettre à la Commission, que ce soit sur votre initiative ou à la demande de la Commission des finances.»

8. Le 24 mars 2006, le requérant et le Secrétaire général discutèrent de la diffusion du prochain rapport de son département à la Commission des finances. Le rapport soulevait des questions relatives à la limitation des activités du département et à la diffusion des rapports de vérification. Il y était également question de la règle selon laquelle le Secrétaire général approuve les rapports et tous les autres documents de vérification avant qu'ils ne soient soumis à la Commission des finances. Le 27 mars 2006, le requérant adressa son rapport directement aux membres de la Commission des finances. Il informa également le Président de la Fédération de son contenu.

9. La question de la diffusion des rapports de vérification interne fut soulevée par le Secrétaire général auprès de la Commission des finances à sa réunion d'avril 2006. Le 11 avril, le président de la Commission écrivit au Secrétaire général pour lui faire savoir que la Commission était d'accord avec lui et ajouta que celle-ci :

«l'encourageait donc à revoir la charte de vérification interne, ainsi que son application pratique, et à prendre les mesures nécessaires pour minimiser les risques qui pourraient résulter de la manière dont le travail était mené par le Département chargé de l'audit interne».

Une charte révisée et annotée de vérification interne fut rédigée en octobre 2006.

10. Le Secrétaire général écrivit au requérant le 13 avril 2006 pour l'informer que la communication du rapport d'avril aux membres de la Commission des finances le 27 mars constituait une violation du Code de conduite, ce qui justifiait un avertissement écrit. Il donna au requérant dix jours pour expliquer son comportement. L'intéressé répondit le 28 avril 2006 en contestant certains aspects de la version qu'avait donnée le Secrétaire général de leur entretien du 24 mars et en affirmant que celui-ci lui avait demandé d'attendre jusqu'au 27 mars avant de diffuser le rapport et n'avait pas expressément indiqué que ce serait lui, le Secrétaire général, qui diffuserait ledit rapport. Finalement, aucun avertissement écrit ne fut adressé au requérant et celui-ci fut informé par lettre du 24 juillet 2006 qu'«aucune mesure disciplinaire ou administrative» ne serait prise. La Commission des finances ne transmit pas au Conseil de direction les préoccupations exprimées par le requérant dans son rapport.

11. Le requérant souleva de nouveau la question des «déficits relatifs aux projets» dans un courriel adressé au Président de la Fédération en juillet 2006 puis dans le rapport qu'il soumit à la Commission des finances en septembre 2006. Lors de sa réunion, celle-ci fit observer que «la direction du Secrétariat devrait mettre un accent particulier sur l'amélioration de la gestion des déficits relatifs aux projets» mais, apparemment, elle ne transmit pas le rapport du requérant au Conseil de direction. Entre-temps, la Commission des finances avait formulé dans son rapport au Conseil de direction une recommandation mettant en garde contre la création d'un organe séparé chargé de l'audit et de la gestion des risques. Le 15 octobre 2006, le requérant écrivit au Président de la Fédération pour exprimer son désaccord avec cette recommandation et proposa que «les résumés des rapports de vérification interne [...] soient transmis par l'intermédiaire du Secrétaire général à un comité de vérification spécialisé pour qu'il les examine». Le lendemain, le Président demanda une traduction de ces observations afin qu'elles puissent être



remises au Groupe de travail chargé de la révision des Statuts de la Fédération, traduction qui fut fournie dans les meilleurs délais. La proposition de créer un comité distinct chargé de l'audit et de la gestion des risques fut approuvée dans son principe à la réunion du Conseil de direction d'octobre.

12. Ainsi qu'il a déjà été relevé, la charte de vérification interne fut révisée en octobre 2006. Le Secrétaire général fournit au requérant un projet de charte révisée et annotée et lui demanda de lui faire part de ses observations avant que celle-ci n'entre en vigueur. On ne sait pas vraiment si la charte révisée est entrée en vigueur et, dans l'affirmative, à quelle date, mais il ressort du dossier que, lorsque le requérant fut informé de la résiliation de son contrat en juillet 2007, elle n'avait pas encore été mise en œuvre. La charte révisée prévoyait que les rapports soumis à la Commission des finances devaient être transmis par l'intermédiaire du secrétaire de cette dernière, par le directeur de la Division des services d'appui, et elle permettait à la Commission, si celle-ci le souhaitait, de discuter desdits rapports avec le chef du Département de la gestion des risques et de l'audit, y compris à huis clos. Le requérant fournit ses observations le 20 novembre 2007, critiquant certains éléments du texte révisé. Le même jour, il adressa un courriel au Président de la Fédération pour contester certains aspects de la révision proposée et demander que cet amendement et les futurs amendements à la charte soient soumis au Conseil de direction pour approbation.

13. Auparavant, en 2006, le Secrétaire général avait demandé à un cabinet extérieur de procéder à une vérification et de faire rapport sur les procédures et les activités de contrôle concernant le programme tsunami de la Fédération. Le requérant reçut copie du rapport en mars 2007. Il estima que celui-ci était incorrect et inexact en ce qui concernait la gestion des risques et, le 19 mars 2007, il demanda au Secrétaire général de faire établir un rapport modifié et de le communiquer à tous les destinataires du rapport initial. Le même jour, le requérant adressa un courriel au Président de la Fédération concernant le déficit de financement du programme tsunami.

14. Dans son rapport d'avril 2007, la Commission des finances prit note des divergences d'opinions entre le requérant, d'une part, le Secrétaire général et le cabinet extérieur, d'autre part. Elle recommanda que le Secrétaire général prenne «des mesures concrètes pour améliorer l'efficacité de la fonction de gestion des risques et d'audit». En mai 2007, le Conseil de direction approuva cette recommandation et recommanda également la création d'un sous-comité sur l'audit et la gestion des risques. Apparemment, c'est à cette réunion que le Secrétaire général apprit que certains «documents concernant la vérification interne circul[ai]ent parmi les membres du Conseil de direction». Le 10 mai 2007, il demanda au requérant de lui adresser copie de la correspondance qu'il avait échangée depuis deux mois avec des membres du Conseil de direction et des représentants des sociétés nationales. Cela fut fait et, le 25 mai, le Secrétaire général écrivit au requérant pour lui demander de lui fournir des explications, au plus tard le 18 juin, sur le fait qu'il avait contacté directement «le Président, des membres du Conseil de direction et des représentants d'une société nationale membre du Conseil — et leur avait notamment communiqué des documents internes confidentiels à l'état de projet et avait ainsi cherché à influencer sur les décisions du Conseil». Cette explication écrite était demandée «compte tenu de la gravité des agissements en cause et de leurs conséquences potentielles».

15. Dans sa réponse au Secrétaire général, le requérant déclara qu'il avait communiqué à d'autres personnes la «révision proposée de charte de vérification interne» parce que cette proposition entraînait la suppression des organes de direction de la Fédération «de la liste des clients habituels des services de vérification interne de la [Fédération]». En ce qui concerne la «constitution d'un comité d'audit et de gestion des risques», le requérant déclarait qu'il était de son devoir d'informer les membres du Conseil de direction sur les questions relatives à la gestion des risques et de l'audit et de les aider afin qu'ils puissent se prononcer en toute connaissance de cause sur la création dudit comité et sur ses implications statutaires. C'est

dans ce contexte que le Secrétaire général a mis fin à l'engagement du requérant.

Comme déjà indiqué, le Secrétaire général a souligné leur profond désaccord quant à la fonction du vérificateur interne et le fait que le requérant avait ignoré ses instructions. De plus, il se référait à sa lettre du 24 juillet 2006 dans laquelle il avait informé l'intéressé qu'aucune «mesure disciplinaire ou administrative» ne serait prise à son encontre par suite de sa communication du rapport de vérification interne à la Commission des finances le 27 mars 2006. Dans cette lettre, le Secrétaire général avait également déclaré qu'à son avis l'allégation de mauvaise conduite était établie et il avait averti le requérant que, s'il n'accomplissait pas son travail en respectant les principes que lui, le Secrétaire général, avait formulés quant au rôle du chef du Département de la gestion des risques et de l'audit, il n'aurait «pas d'autre choix que de résilier [son] contrat dans l'intérêt de la Fédération». Il a fait référence à cet avertissement dans la lettre de résiliation du contrat du requérant.

16. Avant d'aborder les motifs pour lesquels le requérant conteste la décision du Secrétaire général de résilier son contrat, il y a lieu de noter qu'il ressort clairement du déroulement des événements que la décision contestée faisait suite aux échanges que l'intéressé avait eus avec le Président de la Fédération et les membres du Conseil de direction au sujet de la création d'un comité d'audit et de gestion des risques. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, cette mesure avait été approuvée dans son principe par le Conseil en octobre 2006 et confirmée en mai 2007; elle avait d'ailleurs été suggérée par le requérant dès octobre 2006 bien qu'étant contraire à la Commission des finances. Or rien dans la description d'emploi du requérant ni dans la charte de vérification interne ne l'autorisait à entrer en contact avec le Président ni avec les membres du Conseil de direction sur cette question.

17. Le fait que la décision du Secrétaire général de résilier le contrat du requérant se fondait sur les communications qu'il avait adressées sans autorisation au Président et aux membres du Conseil

de direction conduit à rejeter l'argument selon lequel la décision de résilier son contrat constitue «une mesure de rétorsion pour avoir dénoncé des abus». Pour la même raison, on ne saurait accepter les arguments du requérant selon lesquels la décision constituait «des représailles parce qu'il avait fait savoir [...] qu'il était préoccupé par certaines violations du Code de conduite [de la Fédération]» et «par les limitations strictes que le Secrétaire général imposait aux activités de vérification interne et aux ressources qui y étaient consacrées au détriment de l'intérêt bien compris de la Fédération», et que cette décision avait été «prise dans le souci de dissimuler les actes illicites [du Secrétaire général]». S'agissant de cette question, il suffira de noter que rien ne prouve que ce dernier n'avait pas obtenu l'autorisation voulue du Conseil de direction avant d'autoriser les dépenses non prévues au budget ou les «déficits relatifs aux projets». Il n'est pas davantage prouvé que la Commission des finances ait commis des actes répréhensibles : ce qui est certain, c'est qu'elle n'était pas tenue de transmettre les rapports du requérant au Conseil de direction. Par ailleurs, le Secrétaire général n'a pas cherché à supprimer certains éléments des rapports que le requérant avait adressés à la Commission des finances, à savoir les observations de l'intéressé sur les «déficits relatifs aux projets» ou sur les ressources mises à la disposition de son département; le Secrétaire général n'a pas davantage cherché d'une autre manière à censurer ou à modifier ses observations. Il n'a pas non plus cherché à restreindre les contacts qu'avait le requérant avec les vérificateurs extérieurs. Dans ces conditions, les arguments de l'intéressé fondés sur un abus de pouvoir et/ou des représailles doivent être rejetés.

18. Dans le jugement 2090, le Tribunal a expliqué que les dispositions du Règlement interne de la Fédération concernant la fin des engagements ne donnent pas à l'organisation le pouvoir de mettre fin arbitrairement aux contrats et a ajouté au considérant 5 que la décision prise «doit respecter les principes du contradictoire et ne doit être entachée [...] ni de détournement de pouvoir ni d'erreur manifeste d'appréciation». Il en va de même de l'article 11.4 du Règlement interne qui traite de la possibilité de mettre fin à un engagement

de manière discrétionnaire. De plus, une décision prise en vertu de cet article doit avoir été prise dans l'intérêt de la Fédération. Ainsi, une décision présentée comme étant prise en vertu de l'article 11.4 du Règlement interne et dans l'intérêt de la Fédération sera donc annulée si elle constitue une mesure disciplinaire déguisée. Une telle décision ne peut en effet être prise dans l'intérêt de la Fédération puisqu'elle vise à contourner les règles de procédure applicables aux mesures disciplinaires.

19. Le Tribunal a défini dans le jugement 2659 une sanction déguisée comme étant «une mesure qui, en apparence, est adoptée dans l'intérêt de l'Organisation et conformément aux règles applicables, mais qui, en réalité, est une mesure disciplinaire visant à sanctionner une transgression, réelle ou supposée». Le Tribunal a fait également observer dans ce jugement que «la nature véritablement disciplinaire d'une mesure administrative constituant une sanction déguisée n'est pas toujours évidente» et que, de ce fait, il «convient [...] d'examiner les circonstances spécifiques de l'espèce».

20. Dans la présente affaire, un certain nombre d'éléments montrent que la décision de résilier le contrat du requérant constituait une mesure disciplinaire. En effet, il a été demandé au requérant de ne pas se présenter à son bureau, on ne lui a plus permis d'accéder aux dossiers électroniques ni à sa messagerie électronique et il n'a été autorisé à entrer dans le bâtiment de la Fédération que pour prendre ses effets personnels. En outre, la lettre de renvoi du 13 juillet 2007 faisait référence au refus du requérant d'accepter les instructions du Secrétaire général et il y était précisé que le «non-respect des instructions [de ce dernier] pourrait constituer une raison pour mettre fin [à son engagement] pour des motifs valables avec effet immédiat». Le Secrétaire général avait déjà déclaré en juillet 2006 qu'il estimait que le requérant s'était rendu coupable de mauvaise conduite en communiquant son rapport à la Commission des finances le 27 mars 2006 contrairement aux instructions reçues et qu'il l'avait alors mis en garde contre les conséquences du non-respect des principes qu'il avait énoncés en ce qui concernait la fonction de vérificateur interne.

De plus, dans la lettre où il demandait à l'intéressé d'expliquer pourquoi il était entré en contact avec le Président de la Fédération et les membres du Conseil de direction, le Secrétaire général évoquait la «gravité de ses agissements et de leurs conséquences potentielles». Il ne peut faire aucun doute que, selon le Secrétaire général, les communications non autorisées que le requérant avait eues avec le Président et les membres du Conseil de direction constituaient un acte de mauvaise conduite. Dans ces circonstances, la conclusion qui s'impose est que la résiliation du contrat du requérant constituait une sanction disciplinaire déguisée. La Commission mixte de recours a eu tort de ne pas aboutir à cette conclusion. De ce fait, et puisque le Secrétaire général n'a pas pris en compte cette question lorsqu'il a rejeté le recours interne du requérant, la décision doit être annulée.

21. Bien que la décision de résilier le contrat du requérant constitue une mesure disciplinaire déguisée, rien dans le dossier ne permet de conclure que le Secrétaire général avait fait preuve de parti pris ou de malveillance ou bien qu'il y avait eu, d'une manière ou d'une autre, discrimination. Il existait un profond désaccord entre lui et le requérant quant à la fonction de vérificateur interne — un point sur lequel ils avaient tort tous les deux. En effet, le Secrétaire général a eu tort d'exiger en mars 2006 d'approuver les rapports de vérification et d'autres documents de vérification avant qu'ils ne soient transmis à la Commission des finances. Cela allait à l'encontre du droit qu'avait le Département de la gestion des risques et de l'audit d'avoir accès à la Commission, comme prévu dans la charte de vérification interne. Le requérant, quant à lui, a eu tort de penser qu'il avait le droit, ou le devoir, d'entrer en contact avec le Président de la Fédération et avec les membres du Conseil de direction, que ce soit en raison des restrictions auxquelles a été soumis son accès à la Commission des finances ou de la référence faite dans sa description d'emploi aux «normes opérationnelles et règles de conduite professionnelle», ou pour les deux raisons. Toutefois, le fait que le Secrétaire général a eu tort d'exiger du requérant qu'il obtienne son approbation avant de soumettre les rapports et d'autres documents

à la Commission des finances est loin d'établir qu'il y ait eu malveillance, mauvaise volonté, discrimination ou parti pris de sa part.

22. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres arguments du requérant étant donné qu'ils ne justifieraient pas l'octroi d'une réparation supérieure à celle que lui vaut la conclusion que la décision de résilier son contrat constituait une mesure disciplinaire déguisée.

23. Vu les communications non autorisées du requérant avec le Président de la Fédération et les membres du Conseil de direction, la réintégration ne saurait constituer une réparation appropriée. Dans un cas tel que le cas d'espèce où la résiliation d'un engagement constitue une sanction disciplinaire déguisée et/ou la réintégration n'est pas envisageable, la réparation doit être évaluée en fonction de ce qui se serait produit si les procédures adéquates avaient été suivies. A cet égard, il n'est pas nécessaire de retenir que la procédure relative à une résiliation immédiate pour motifs valables s'appliquerait en l'espèce puisque le Secrétaire général a apparemment rejeté cette possibilité. En revanche, l'article 11.2.1 du Règlement interne permet de mettre fin à un engagement avec préavis si un fonctionnaire n'entretient pas de relations satisfaisantes avec le Secrétaire général. Mais cette mesure ne peut être prise qu'après que l'intéressé a reçu «un avertissement formel écrit lui accordant une période de trois (3) mois pour s'améliorer». Etant donné l'état peu satisfaisant des relations qui s'étaient instaurées entre le requérant et le Secrétaire général, il est tout à fait improbable qu'un avertissement écrit ait permis d'établir des relations satisfaisantes. Même dans ce cas, si les procédures adéquates avaient été suivies, le requérant n'aurait été maintenu en service que pour la durée de l'avertissement et du préavis, ce qui représentait au total environ neuf mois, selon le moment exact où l'avertissement aurait été adressé. Du fait que le requérant a bénéficié de cinq mois de préavis, il convient que la réparation qui lui sera accordée s'élève à l'équivalent du traitement brut, des indemnités et des prestations qu'il aurait perçus pendant la période de quatre mois suivant l'expiration de la période de préavis indiquée dans la lettre de renvoi du 13 juillet 2007.

24. Le Secrétaire général ayant restreint à tort l'accès du requérant à la Commission des finances — un point qui a sans doute contribué notablement à la détérioration de leurs relations — et la résiliation du contrat du requérant constituant une mesure disciplinaire déguisée qui a eu pour conséquence de le priver des garanties d'une procédure régulière, celui-ci a droit à 20 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral. Il a également droit aux dépens.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

1. La décision du Secrétaire général du 18 décembre 2007 est annulée.
2. La Fédération versera au requérant, conformément au considérant 23, une réparation se montant à l'équivalent de quatre mois de traitement brut, d'indemnités et d'autres prestations pertinentes.
3. Elle lui versera également des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 20 000 francs suisses, ainsi que 5 000 francs à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.



Ainsi jugé, le 14 mai 2009, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Mary G. Gaudron, Vice-Présidente, et M<sup>me</sup> 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 8 juillet 2009.

SEYDOU BA  
MARY G. GAUDRON  
DOLORES M. HANSEN  
CATHERINE COMTET