

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Alamgir

Jugement No 1724

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (FIDA), formée par M. Mohiuddin Alamgir le 15 novembre 1996, la réponse du FIDA datée du 20 février 1997, la réplique du requérant du 10 avril et la duplique du Fonds en date du 26 juin 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VIII 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 des Etats-Unis né en 1943, est entré au service du FIDA, à Rome, en janvier 1983, en qualité d'économiste de grade P.5. Au moment des faits, il détenait un engagement de durée indéterminée au grade D.2 et dirigeait, depuis peu, la Division des systèmes de gestion de l'information (MM).

Le 2 mars 1995, il adressa au Président du FIDA un mémorandum exposant les résistances auxquelles se heurtait la Division MM au sein de l'organisation dans la mise en uvre d'un projet, ainsi que les difficultés qu'il rencontrait à coopérer avec, en particulier, le Vice-président du Fonds.

Le 6 mars, le Président, ayant convoqué le requérant, lui demanda de démissionner et lui indiqua qu'en cas de refus de sa part, il mettrait fin à ses fonctions. Le requérant aurait alors donné son accord verbal, mais il s'abstint de signer la lettre de démission et prit congé le 7 mars. Le lendemain, il se rendit à son lieu de travail; en début d'après-midi, il perdit connaissance dans son bureau. Le même jour, deux médecins de la FAO ainsi que son médecin traitant l'examinèrent, et ce dernier lui prescrivit un congé de maladie et un traitement pour troubles nerveux.

Le 5 juin 1995, après un échange de correspondance, le Vice-président transmet au requérant une nouvelle lettre de démission ainsi que, pour le cas où il choisirait de ne pas la signer, une lettre du Président, datée du même jour, l'informant qu'il mettait fin à son engagement, conformément à l'article 3.10.4 du Manuel d'administration du personnel, dans l'intérêt du Fonds. Le Président lui accordait un préavis de licenciement de trois mois en application de l'article 3.11.1 du Manuel. Dans cette même lettre, il lui reprochait une conduite incompatible avec son statut de fonctionnaire international et de directeur au sein de l'organisation, son inaptitude à faire preuve des qualités de jugement attendues d'une telle personne dans ses relations avec les autres fonctionnaires et son incapacité à se conformer aux instructions. Par un avis de mouvement de personnel daté du 13 juillet, le directeur de la Division du personnel fit savoir au requérant, qui avait choisi de ne pas démissionner, qu'il était mis fin à ses services à compter du 13 septembre 1995.

Par une lettre du 22 juillet, le requérant demanda au Président de réexaminer sa décision de licenciement. Il faisait valoir, d'une part, qu'aucune preuve ne venait étayer les allégations contenues dans la lettre du 5 juin et, d'autre part, qu'il était privé des garanties attachées à une procédure disciplinaire, alors que les accusations du Président visaient principalement sa conduite. Par une lettre du 21 août, le Président lui indiqua qu'il confirmait sa décision du 5 juin, prise, rappelait-il, en application de l'article 3.10.4 du Manuel, dans l'intérêt de l'organisation, et non, en vertu de l'article 3.10.5, à titre disciplinaire. Il mentionnait le mémorandum du 2 mars 1995 comme exemple de l'incapacité du requérant à entretenir de bonnes relations de travail avec les autres fonctionnaires du Fonds.

Le 14 septembre, le requérant saisit la Commission paritaire de recours d'un recours sommaire dirigé contre la décision du 21 août, qu'il compléta le 6 novembre 1995 par un mémoire détaillé. Dans son avis rendu le 13 septembre 1996, la Commission estima que, même si le licenciement du requérant n'était pas arbitraire, le FIDA aurait dû appliquer l'article 3.9 du Manuel, relatif aux mesures disciplinaires, pour lui imposer une sanction; elle recommandait, en conséquence, l'octroi d'une compensation complémentaire. Par lettre du 24 septembre 1996, qui

constitue la décision attaquée, le Président transmet au requérant le rapport de la Commission et lui fit part de sa décision de rejeter le recours.

B. Le requérant affirme, en premier lieu, que le Président a tiré des conclusions manifestement erronées du dossier. Il apparaît en effet que la décision du 21 août 1995 se fonde sur sa conduite, dont la nature serait, selon le Président, illustrée par le mémorandum du 2 mars 1995. Or celui-ci ne révélait aucune animosité de la part du requérant, qui demandait au Président d'arbitrer une simple divergence de vues. De manière plus générale, il nie que sa conduite ait été préjudiciable aux intérêts du Fonds et fait valoir que, lors de l'entretien du 6 mars 1995 avec le Président, il avait mentionné la pression inhabituelle à laquelle les membres du personnel, y compris lui-même, avaient dû faire face au cours des années précédentes. Il ajoute que, si sa conduite avait été telle que décrite par le Président, il n'aurait pas accédé au niveau de responsabilité qui était le sien.

Il prétend, en deuxième lieu, que le Président a commis une erreur de droit en le privant des garanties attachées à une procédure disciplinaire régulière. Les juridictions administratives internationales, estime-t-il, considèrent qu'en vertu d'un principe général de droit bien établi tout fonctionnaire révoqué pour inconduite doit faire l'objet d'une procédure disciplinaire, et ce, quand bien même une disposition -- en l'espèce l'article 3.10.4 -- autoriserait le chef exécutif à prononcer le licenciement dans l'intérêt de l'organisation. Aussi le Fonds ne peut-il invoquer cet article pour tenter de s'affranchir de ses obligations en la matière.

En troisième lieu, le requérant estime que le Fonds a porté atteinte à sa dignité en l'accusant, devant la Commission paritaire de recours, de plusieurs actes de harcèlement sexuel sans en apporter les preuves. Il lui a également causé un tort inutile et excessif en s'abstenant d'engager une procédure disciplinaire et en soumettant, à son insu, des documents à la Commission.

Il fait valoir également que la décision contestée lui a causé un préjudice matériel et moral grave.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 24 septembre 1996, de condamner le FIDA à lui verser une indemnité pour tort matériel et une autre pour tort moral, et de lui accorder ses dépens.

C. Dans sa réponse, le Fonds souligne que le licenciement du requérant, intervenu à la suite de son mémorandum du 2 mars 1995, n'est que l'aboutissement d'une série d'incidents qu'il retrace. Il accuse le requérant d'avoir fait preuve, pendant plusieurs années, de brutalité insultante à l'égard du personnel, de l'avoir soumis à de graves vexations et d'avoir ainsi amené plusieurs fonctionnaires, tombés malades, à demander leur mutation, voire, pour l'un d'entre eux, à démissionner. Il l'accuse également d'insubordination. Le Président n'a donc pas tiré de conclusions manifestement erronées du dossier.

Le FIDA soutient que l'article 3.10.4 du Manuel s'applique à tout licenciement que le Président considère comme conforme à l'intérêt du Fonds, que cet intérêt soit mis en péril par l'activité professionnelle ou par la conduite de l'intéressé, ou par d'autres circonstances. Il estime que le requérant n'a pas démontré l'existence d'un principe général qui voudrait que toute décision fondée sur la conduite doit être subordonnée à une procédure disciplinaire. En tout état de cause, c'est l'intérêt de l'organisation au regard des opérations, et non pas la conduite personnelle du requérant, qui constitue le fondement de la décision du Président.

Le Fonds reconnaît que la Commission paritaire de recours aurait dû communiquer au requérant les documents supplémentaires fournis à sa demande par l'administration au cours de la procédure interne. Il produit ces documents et invite le requérant à les commenter. Il estime toutefois que cette omission ne constitue pas une irrégularité substantielle car les documents en cause sont principalement des rapports d'évaluation des services du requérant, dont ce dernier ne pouvait ignorer le contenu.

L'organisation nie avoir atteint à la dignité du requérant et souligne le fait qu'elle ne l'a pas elle-même accusé de harcèlement sexuel; cette accusation -- la seule de cette sorte -- a été formulée par une de ses collègues.

D. Dans sa réplique, le requérant, citant le jugement 93 (affaire Saini) à l'appui de son argumentation, soutient que les hypothèses de cessation de services prévues par le Manuel aux articles 3.10.4 -- licenciement dans l'intérêt de l'organisation -- et 3.10.5 -- licenciement à titre disciplinaire -- ne se confondent pas. C'est donc à tort que le Président estime pouvoir, en présence d'une faute disciplinaire, licencier un membre du personnel dans l'intérêt du Fonds, ce qui reviendrait à nier tout effet utile à l'article 3.10.5 et à conférer au Président un pouvoir arbitraire. Il prétend en outre que l'argument selon lequel son licenciement serait justifié par le souci de préserver l'intérêt de

l'organisation au regard des opérations rattache artificiellement la décision du Président à l'article 3.10.4. Il réitère tous ses arguments.

E. Dans sa duplique, le Fonds fait valoir que, dans le jugement 93, le Tribunal a reconnu le droit pour une organisation, lorsqu'elle est en présence de circonstances exceptionnelles, de licencier un membre du personnel dont la conduite est en cause au motif de la protection des intérêts de ladite organisation. Il estime que le dossier démontre que les circonstances accompagnant le licenciement du requérant revêtaient un caractère exceptionnel.

CONSIDÈRE :

1. Entré au service du Fonds international de développement agricole (FIDA) le 29 janvier 1983 en qualité d'économiste de grade P.5, le requérant était, au moment des faits pertinents au présent litige, directeur de la Division des systèmes de gestion de l'information (MM) et détenait le grade D.2.
2. Le 2 mars 1995, le requérant a adressé un mémorandum au Président du FIDA au sujet du développement de deux projets qui constituaient l'essentiel du Travail de sa division.
3. Le 6 mars, le Président a convoqué le requérant dans son bureau pour lui signifier qu'il devait remettre sa démission, et lui indiqua qu'en cas de refus il mettrait fin à ses fonctions.
4. Dans une lettre du 5 juin, le Président a indiqué au requérant que sa conduite personnelle et son comportement ne contribuaient pas au bon fonctionnement de l'organisation. Il lui rappela qu'il lui avait offert la possibilité de remettre sa démission du FIDA et que, cette démission n'étant pas parvenue, il avait décidé, dans l'intérêt du Fonds, de mettre fin à ses services, conformément à l'article 3.10.4 du Manuel d'administration du personnel, et ce, tenant compte de son incapacité ... à se comporter de façon compatible avec son statut de fonctionnaire international et de directeur au sein de cette organisation, de [son] incapacité persistante à faire preuve des qualités de jugement attendues de quelqu'un qui travaille avec d'autres agents de cette organisation, et de [son] incapacité à respecter les instructions dans le cadre de [ses] fonctions.
5. Le 22 juillet 1995, le requérant a adressé au Président une réclamation par laquelle il faisait valoir que la décision du 5 juin était illégale et qu'elle lui causait un tort considérable. Il demandait donc, en vertu des articles 4.10.2 a) du Manuel et B.2 a) des Instructions administratives, que ladite décision soit rapportée. Il rappelait, en outre, qu'il n'était pas opposé à un règlement amiable du contentieux.
6. En réponse à cette réclamation, le Président a adressé au requérant une lettre en date du 21 août 1995 indiquant que la décision n'était pas entachée d'arbitraire et qu'il la confirmait.
7. Le requérant a saisi la Commission paritaire de recours qui, dans son rapport établi le 13 septembre 1996, a considéré que la décision de mettre fin aux services du requérant n'était pas arbitraire. Cependant, estimant que le FIDA n'avait pas correctement suivi la procédure prévue par l'article 3.9 du Manuel en mettant fin à ses services, elle a recommandé qu'une indemnité supplémentaire lui soit allouée et qu'elle soit du même niveau que les indemnités de cessation de services offertes dans le système des Nations Unies, dont le Fonds fait partie.
8. Le 24 septembre 1996, le Président notifia au requérant le rapport de la Commission paritaire de recours, ainsi que la décision définitive de licenciement. C'est contre cette décision qu'est dirigée la présente requête.
9. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 24 septembre 1996 avec toutes les conséquences de droit, soit notamment de condamner l'organisation à lui allouer au titre du préjudice matériel subi une somme laissée à la sagesse du Tribunal, de condamner l'organisation à lui allouer au titre du préjudice moral, et en particulier pour l'atteinte à sa dignité et à sa réputation, ainsi qu'en compensation du tort inutile et excessif subi, une somme laissée à l'appréciation du Tribunal, et enfin de lui allouer une somme à titre de dépens. A l'appui de ces conclusions, le requérant développe quatre arguments :
 - 1) le Président a tiré des conclusions manifestement erronées du dossier;
 - 2) en privant le requérant des garanties attachées à une procédure régulière, le Président a commis une erreur de droit;

3) l'organisation a violé son obligation de respecter la dignité et la réputation du requérant et de ne pas lui causer un tort inutile et excessif; et

4) la décision contestée lui a causé un grave préjudice matériel et moral.

10. Les deux premiers moyens développés par le requérant pour demander l'annulation de la décision du 24 septembre 1996 se réduisent à la question de savoir si le Président du Fonds pouvait légitimement mettre fin aux fonctions du requérant sans recourir à une procédure disciplinaire régulière.

11. L'article 3.10.4 du Manuel prévoit qu'il sera procédé à la cessation de la relation d'emploi d'un membre du personnel avec le Fonds, sur décision du Président, et de lui seul, dans l'intérêt du Fonds. Cet article confère au Président un pouvoir d'appréciation pour mettre un terme aux fonctions des membres du personnel dans l'intérêt du Fonds sans avoir recours à une procédure disciplinaire.

12. Mais contrairement à ce que pense la défenderesse, l'article 3.10.4 ne peut être interprété comme conférant une liberté totale au Président et lui permettant dans tous les cas d'invoquer l'intérêt de l'organisation pour justifier un licenciement. Et les faits doivent être exposés de manière à permettre au juge d'exercer son contrôle et de déterminer si, objectivement, c'est l'intérêt de l'organisation qui justifie le licenciement. Le Tribunal a rappelé à ce sujet que, si l'intérêt de l'organisation est la considération dominante, celle-ci n'en doit pas moins, pour assurer une bonne gestion et une confiance mutuelle, traiter son personnel de manière équitable (voir les jugements 1234, affaire Crockett, au considérant 19, et 1496, affaire Güsten, au considérant 9).

13. Il résulte de l'analyse du dossier que le licenciement du requérant était motivé par sa conduite et que les circonstances décrites, même si elles pouvaient porter atteinte à l'intérêt de l'organisation, n'étaient pas de nature à justifier l'application de l'article 3.10.4 du Manuel.

14. Il y a lieu, dès lors, de retenir que, le licenciement étant fondé sur la conduite du requérant, c'est la procédure disciplinaire énoncée par le Manuel qui devait normalement être suivie, ainsi que le prescrit l'article 3.10.5. En effet, comme l'a indiqué le Tribunal de céans dans son jugement 247 (affaire Nemeth), au considérant 12, la conduite non satisfaisante appelle tout naturellement une action disciplinaire.

15. C'est donc à tort que le Président du FIDA a mis fin aux fonctions du requérant en vertu de l'article 3.10.4 du Manuel, sans mettre en oeuvre une procédure disciplinaire régulière comme l'a relevé la Commission paritaire de recours, alors que c'était l'article 3.10.5 du Manuel qui devait être appliqué.

16. En privant le requérant des garanties de la procédure disciplinaire prévue à l'article 3.9.2 du Manuel, le Président a commis une erreur de droit et sa décision du 24 septembre 1996 doit, dès lors, être tenue pour illégale.

17. Aux termes de l'article VIII du Statut :

Dans les cas visés à l'article II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert. Dans les circonstances particulières de l'espèce, le Tribunal ne juge pas opportune la réintégration du requérant mais, usant des pouvoirs qu'il détient de l'article VIII précité de son Statut, décide de condamner l'organisation à verser au requérant, en raison de l'illégalité commise, une indemnité d'un montant de 200 000 dollars des Etats-Unis, toutes causes de préjudice confondues.

18. Le requérant a droit à l'allocation de dépens, que le Tribunal fixe à 50 000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le FIDA versera au requérant la somme de 200 000 dollars des Etats-Unis, toutes causes de préjudice confondues.

2. Il versera au requérant une somme de 50 000 francs français à titre des dépens.

3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.