

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaire González-Montes

Jugement No 1763

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. Herminio González-Montes le 14 mars 1997 et régularisée le 24 mars, la réponse de l'AIEA du 1^{er} juillet, la réplique du requérant en date du 7 octobre 1997 et la duplique de l'Agence du 27 janvier 1998;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, né en 1941 et de nationalité espagnole, est entré au service de l'AIEA en 1969. Au moment des faits pertinents au présent litige il était inspecteur des garanties et chef d'unité, de grade P.5, au Département des garanties.

Le requérant a effectué, du 16 au 28 mai 1994, une mission d'inspection au Brésil et en Argentine. L'Agence lui avait fourni un billet d'avion dont le coût s'élevait à 66 960 schillings autrichiens. Le 16 janvier 1995, le requérant présenta la demande de remboursement pour frais de voyage relative à cette mission.

La section des opérations de la Division du budget et des finances ayant constaté que les coupons de vols présentés semblaient inutilisés, le requérant indiqua, le 30 juin 1995, qu'il avait été incapable de trouver le billet fourni par l'Agence et avait dû en acheter un nouveau à l'aéroport. Il présenta un billet, daté du 13 mai 1994, et en demanda le remboursement, soit 66 960 schillings. Par mémorandums datés des 27 juillet et 22 août 1995, la section des opérations lui demanda de prouver le paiement de ce billet et il fournit, le 5 septembre, un reçu de la compagnie Iberia. Le reçu était daté du 28 août 1995 au lieu du 13 mai 1994, faisait référence à un billet portant un numéro différent que celui fourni par le requérant et émanait du bureau d'Iberia à Vienne et non du comptoir de la compagnie à l'aéroport.

Contactée par l'Agence, la compagnie Iberia indiqua que le billet daté du 13 mai 1994 avait en réalité été émis le 28 mai 1995, que son coût avait été remboursé au requérant quelques jours plus tard et que le requérant avait en fait voyagé avec un autre billet, acheté le 11 mai 1994 pour la somme de 12 110 schillings.

L'enquête menée par la Division du budget et des finances et la Division du personnel sur d'autres voyages montra qu'en trois autres occasions le requérant avait échangé des billets fournis par l'Agence pour un voyage officiel contre des billets moins chers et reçu en compensation des «bons pour services divers», sorte de bons de remboursement qu'il utilisa pour payer des voyages privés.

Le directeur de la Division du personnel saisit le Comité paritaire de discipline le 23 avril 1996. Dans un rapport non daté, le Comité conclut que le requérant avait volontairement violé les Règles relatives aux voyages. Il considéra comme une «circonstance aggravante» le fait que le requérant ait soumis à l'Agence «de fausses déclarations obtenues de la compagnie aérienne» et recommanda à l'unanimité au Directeur général de le licencier. Par lettre datée du 5 août 1996, le directeur du personnel par intérim notifia au requérant la décision du Directeur général de le licencier pour faute grave avec effet le jour même, de lui verser trois mois de traitement en lieu et place du préavis, de ne pas lui octroyer d'indemnité de cessation de service et de retenir sur les sommes auxquelles il avait droit un montant équivalent aux dommages subis par l'Agence de son fait.

Le requérant introduisit, le 16 août 1996, un recours devant la Commission paritaire de recours. Dans son rapport daté du 6 décembre, la Commission recommanda unanimement au Directeur général de maintenir sa décision. Par

lettre du 16 décembre 1996, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il maintenait sa décision initiale.

B. Le requérant reconnaît avoir violé les Règles relatives aux voyages en échangeant les billets en «classe affaire» fournis par l'Agence pour ses voyages officiels contre des billets en «classe économie» et en utilisant les bons reçus en compensation pour payer des voyages privés. Mais, soutient-il, il pensait que cette pratique était répandue et admise par l'administration. Il prétend que les règles applicables en la matière sont ambiguës et dénonce le fait qu'elles n'existent qu'en anglais. Il accuse l'Agence de l'avoir «piégé». Il fait état de ses bons états de services et de sa situation personnelle -- il est veuf et a cinq enfants, dont un handicapé -- pour affirmer que la sanction et ses conséquences étaient disproportionnées au regard de l'«erreur excusable» qu'il avait commise et de l'absence de dommage causé à l'Agence. Il se plaint également du traitement discriminatoire dont il a fait l'objet.

Le requérant prétend que le Comité paritaire de discipline et la Commission paritaire de recours ont commis plusieurs erreurs de fait. Il leur reproche d'avoir, de par leur composition, manqué d'indépendance et d'avoir accepté les propos diffamatoires d'Iberia à son encontre et rejeté ses propres déclarations, selon lesquelles c'est cette compagnie qui aurait falsifié les dates. Il soutient que la décision attaquée est entachée de vices de procédure. D'une part, l'organisation aurait violé les lois autrichiennes relatives à la protection des données personnelles; d'autre part, il n'a pas pu se faire représenter par un avocat lors des audiences devant les organes internes, alors qu'aucun membre du personnel n'était prêt à s'en charger de peur de représailles. Enfin, le rapport du Comité n'était ni daté ni signé. Il met en cause la bonne foi de l'administration qui a fait de lui un «bouc émissaire».

Le requérant demande l'annulation des décisions du Directeur général en date des 5 août et 16 décembre 1996 ainsi que l'octroi de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Agence soutient que le requérant lui a infligé un grave préjudice matériel et moral en s'adonnant à une fraude systématique et en lui soumettant des documents falsifiés lors de l'enquête.

L'affirmation selon laquelle il ne connaissait pas les règles en vigueur ou ne les avait pas comprises n'est pas crédible au regard de son grade, de son ancienneté et de sa maîtrise de la langue anglaise. Elle affirme que la sanction est proportionnée à la faute et que le requérant doit assumer les conséquences de ses actes sur sa situation personnelle. Elle ajoute qu'en matière disciplinaire chaque cas doit être traité en fonction des circonstances propres à l'espèce.

Elle conteste les erreurs de faits alléguées et ne voit pas l'intérêt que la compagnie aérienne aurait eu à falsifier les billets. De toute manière, le requérant aurait dû refuser une telle manipulation. Elle dément l'existence de vices de procédure. D'une part, c'est dans le respect des lois en vigueur qu'elle a obtenu d'Iberia les informations que le requérant lui refusait. D'autre part, le Règlement du personnel ne permet pas de se faire représenter devant le Comité paritaire de discipline et la Commission paritaire de recours par une personne qui n'est pas membre du personnel de l'Agence. Enfin, la composition de ces deux organes était conforme aux dispositions du Manuel administratif et le requérant n'y a soulevé d'objection qu'après avoir lu le rapport défavorable de la Commission.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que, lorsqu'il modifiait les billets, 20 à 30 pour cent du prix original étaient reversés par la compagnie aérienne à l'organisation. Il rejette donc l'accusation de fraude systématique car il croyait que ses agissements étaient connus et admis par l'Agence. Il fait observer qu'il a retiré, le 12 juin 1996, la demande de remboursement de 66 960 schillings qu'il avait présentée le 30 juin 1995. Il réitère ses accusations de violation du principe de la proportionnalité et de discrimination et ajoute que l'enquête comme la procédure de recours interne ont été menées avec hâte.

Citant la jurisprudence, le requérant soutient que la tenue de réunions entre la défenderesse et Iberia sans qu'il en soit informé, de même que l'annonce de son licenciement à l'ensemble du personnel du Département des garanties avant qu'il ne lui soit notifié, constituent des vices de procédure. Il nie avoir refusé de fournir des informations à l'Agence mais devait préserver ses droits en vue d'agir devant d'autres instances. Selon lui, c'est l'administration qui ne l'a pas laissé s'exprimer.

Il explique qu'il n'a pas soulevé d'objection à la composition de la Commission paritaire de recours pour ne pas prolonger la procédure. Produisant des certificats médicaux, il affirme que les mesures prises par l'Agence ont gravement nui à sa santé. Enfin, il conteste le calcul des sommes retenues par l'organisation au titre des «dommages causés». Il soutient que l'Agence n'a subi aucun dommage de son fait puisqu'il n'a jamais réclamé plus

que ce à quoi il avait droit.

E. Dans sa duplique, la défenderesse nie les allégations du requérant concernant un reversement d'une partie du prix original des billets qu'il modifiait. Elle fait observer que le requérant n'avait pas de «droit» sur les billets fournis par l'Agence et que les Règles relatives aux voyages indiquaient clairement que toute «économie» les concernant revenait à l'organisation.

L'Agence explique qu'elle avait envoyé une lettre de licenciement datée du 12 juillet 1996 à l'adresse indiquée par le requérant et qu'elle ne savait pas, lors de l'annonce publique de son licenciement, qu'il ne l'avait pas reçue. Elle soutient qu'il n'a pas démontré de lien entre les décisions attaquées et son état de santé. Enfin, elle se dit prête à le rembourser s'il peut prouver qu'une erreur a été commise dans le calcul des sommes retenues.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a demandé une procédure orale. Il a cependant eu largement la possibilité, dans ses écritures, d'administrer ses preuves, de soulever tous les points de droit et de fait pertinents et de répliquer aux arguments avancés par la défenderesse dans sa réponse. Le Tribunal est en mesure de statuer sur la requête en se fondant sur les pièces actuellement en sa possession. La demande de procédure orale est donc rejetée.
2. Le requérant a également demandé de verser au dossier d'autres écritures en réponse à la duplique de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA ou «l'Agence»). Compte tenu de ses conclusions, le Tribunal n'a pas besoin de donner suite à cette demande.
3. Le requérant attaque une décision du 16 décembre 1996 par laquelle le Directeur général, suivant la recommandation de la Commission paritaire de recours, a licencié le requérant. Le cas avait d'abord été soumis au Comité paritaire de discipline après enquête menée par l'Agence, puis le requérant avait saisi la Commission d'un recours dirigé contre l'acceptation par l'Agence, le 5 août 1996, de la recommandation originale du Comité tendant à le licencier.
4. Lors d'une enquête sur les demandes de remboursement de frais de voyages officiels présentées par le requérant, l'Agence a découvert qu'en quatre occasions distinctes l'intéressé avait changé le billet d'avion de classe affaires que l'Agence lui avait fourni en un billet de classe économie et que, dans chaque cas, il avait conservé la différence pour un usage personnel.
5. A trois reprises (voyages officiels au Royaume-Uni du 28 juin au 8 juillet 1993, au Brésil du 16 juin au 4 juillet 1994 et au Brésil et en Argentine du 3 au 20 juillet 1995), le requérant, après avoir échangé son billet d'origine contre un billet de classe économie, a soumis, à son retour de voyage, le talon du billet d'origine non utilisé pour justifier sa demande de remboursement de frais de voyage officiel.
6. C'est pour la quatrième occasion (voyage officiel au Brésil et en Argentine du 16 au 28 mai 1994) que l'accusation la plus grave est portée contre le requérant. Celui-ci a présenté, avec sa demande de remboursement de frais de voyage, une copie du reçu de l'agence de voyages correspondant à son billet d'origine non utilisé. Au cours de l'enquête menée par l'Agence en juin 1995, le requérant a déclaré qu'il n'avait pas présenté le billet d'origine parce qu'il l'avait égaré et qu'il avait donc acheté à la place, avec sa carte de crédit, un billet à l'aéroport de Vienne le jour de son départ. Il a présenté le talon du billet de remplacement, daté du 13 mai 1994, et, lorsqu'on lui a demandé de fournir le justificatif de paiement, il a remis un reçu, daté du 28 août 1995 et émis par la compagnie aérienne, qui indiquait un numéro de billet encore différent, sans expliquer cette différence. Tant le billet d'origine que le billet de remplacement coûtaient 66 960 shillings autrichiens, c'est-à-dire le montant porté sur le reçu du troisième billet.
7. D'après l'AIEA, le requérant n'a utilisé aucun de ces billets. En fait, le 11 mai 1994, il a acheté un billet de classe économie pour un montant de 12 110 shillings qu'il a utilisé pour son voyage officiel; il a effectivement acheté un billet de remplacement pour un montant de 66 960 shillings mais, d'après les copies des reçus de la compagnie aérienne, cet achat a été fait le 28 mai 1995 (au cours de l'enquête de l'année suivante) et le requérant s'est fait entièrement rembourser le retrait sur sa carte de crédit le 2 juin 1995. Consultée par l'Agence, la compagnie aérienne en a conclu que la date sur le billet de remplacement «avait été falsifiée».
8. Dans son argumentation, le requérant invoque plusieurs erreurs de procédure et de fait et soutient que le Directeur général a commis une erreur de droit en imposant une sanction qui viole le principe de la

proportionnalité. Le requérant allègue également que l'Agence a mal calculé la déduction qu'elle a faite sur sa rémunération pour compenser les dommages qu'elle a subis.

9. S'agissant des erreurs de procédure, le requérant soutient que l'enquête initiale menée par l'Agence a violé plusieurs principes de l'équité procédurale, que le rapport du Comité paritaire de discipline n'était pas valide dans sa forme et, enfin, qu'en raison d'un système bien établi de «prévarication et corruption» l'administration, le Comité paritaire de discipline et la Commission paritaire de recours ne pouvaient que recommander son licenciement.

10. Plusieurs des arguments du requérant peuvent être rapidement écartés. Premièrement, le refus de l'autoriser à se faire représenter par un avocat au cours des audiences devant les instances internes était conforme à la disposition 12.01.1 D) 6) du Règlement du personnel et ne portait pas atteinte à son droit à une procédure régulière (voir le jugement 995, affaire Agbo, au considérant 5).

11. Deuxièmement, rien ne vient étayer l'affirmation du requérant selon laquelle l'Agence a illégalement obtenu des informations auprès de la compagnie aérienne concernée et rien ne vient davantage appuyer son allégation selon laquelle, au cours de l'enquête, l'Agence a communiqué à la compagnie aérienne des informations personnelles confidentielles.

12. Troisièmement, l'allégation du requérant selon laquelle le président du Comité paritaire de discipline a été amené à prendre sa décision sous l'effet de ce qui serait un sentiment «d'obligation» vis-à-vis de l'administration en général ou du Directeur général en particulier est dénuée de tout fondement. Les éléments d'appréciation disponibles ne corroborent pas cette allégation. De même, la prétention du requérant selon laquelle le Comité et la Commission ont été irrégulièrement constitués ne repose sur rien. Tant l'un que l'autre organes ont été constitués en totale conformité avec le règlement et les procédures applicables, telles qu'elles figurent dans le Manuel administratif de l'Agence.

13. Quatrièmement, s'agissant de l'argument du requérant selon lequel le rapport du Comité paritaire de discipline n'est pas valide parce qu'il n'est pas daté, ni signé ni authentifié d'aucune manière, il y a lieu de faire observer que le «rapport» est en fait un compte rendu des réunions du Comité. Rien n'indique que ce document ne reflète pas fidèlement les vues du Comité. Il a été manifestement adopté par ce dernier ainsi que par l'Agence comme traduisant ces vues. Le compte rendu indiquait clairement l'essentiel de la conclusion du Comité. Il n'y a donc pas d'irrégularité de forme dans le rapport du Comité paritaire de discipline.

14. Finalement, le requérant lance à la légère plusieurs accusations infondées au sujet de sommes reversées à l'Agence, d'actes de prévarication et de corruption généralisée parmi les «fournisseurs de billets». Il prétend que ce qu'il a fait a permis de mettre au grand jour la corruption régnante, ce qui a poussé l'administration à «trouver un bouc émissaire». Pour étayer ces allégations, il s'appuie amplement sur un document dont il n'explique pas l'origine et qui semble concerner la commission que perçoit l'agence de voyages sur les billets vendus. Même si ces allégations avaient quelque fondement, ce qui n'est pas le cas d'après les pièces présentées, elles n'exonéreraient pas le requérant du délit de fraude commis au détriment de l'Agence.

15. Toutefois, deux éléments de la procédure suivie par le Comité paritaire de discipline et la Commission paritaire de recours méritent que l'on s'y arrête. Tout d'abord, le directeur de la Division du personnel (DIR-ADPR), chef du service qui a procédé à la première enquête, était également le président du Comité. Cela est prévu au paragraphe 13 a) du titre II du Manuel administratif et il n'y a donc pas là vice de procédure. Toutefois, il s'ensuit effectivement une situation présentant un risque grave de véritable manquement à l'équité de la procédure. Et c'est en fait ce qui s'est produit. En tant que président du Comité paritaire de discipline, le directeur de la Division du personnel aurait dû s'abstenir d'être mêlé personnellement à l'enquête. Il ne pouvait être à la fois juge et partie. Or c'est ce qui s'est produit au moins en une occasion. Cet incident est relevé par la Commission paritaire de recours dans son rapport où il est dit que «deux responsables de la compagnie aérienne ont rencontré le directeur de la Division du personnel et lui ont fourni certaines explications...». L'Agence elle-même reconnaît que cette réunion a eu lieu.

16. En fait, personne ne conteste que le directeur, non seulement a participé à l'enquête initiale, mais a directement pris part aux entretiens avec certains témoins. Dans sa réponse, l'Agence déclare :

«Finalement, pour ce qui est de la question de la réunion avec Iberia, DIR-ADPR a écrit à la compagnie aérienne pour demander des renseignements sur les voyages du requérant qui faisaient l'objet de l'enquête. En réponse, DIR-ADPR a été informé qu'un représentant d'Iberia souhaitait le rencontrer officieusement pour déterminer si

l'information demandée devait être fournie verbalement ou par écrit ... DIR-ADPR a accepté cette rencontre qui s'est tenue le 28 mars 1996. Les circonstances mêmes de l'affaire du requérant n'ont pas été discutées, si ce n'est pour déterminer la meilleure manière de transmettre à l'Agence les renseignements relatifs à l'utilisation des billets que l'Agence avait fournis au requérant. L'Agence a indiqué qu'elle préférerait recevoir cette information par écrit. Aucune note n'a été prise à l'occasion de cette réunion officieuse, car cela n'a pas semblé nécessaire.»

17. Il y a là violation grave des règles de procédure. Les données fournies par les représentants de la compagnie aérienne constituaient un élément fondamental de l'action intentée par l'Agence contre le requérant, étant donné qu'elles étaient au centre de l'accusation très grave selon laquelle il avait essayé de falsifier les preuves. En sa qualité de président du Comité paritaire de discipline, le directeur de la Division du personnel était tenu d'être et de paraître impartial. Il aurait dû s'abstenir scrupuleusement de recueillir des preuves auprès de témoins hors de la présence du requérant.

18. Dans le jugement 999 (affaire Sharma), le Tribunal a examiné une situation tout à fait semblable :

«2. Le 8 avril 1988, le directeur régional écrivit au président du Comité en exprimant quelques doutes sur certains aspects des rapports du Comité et demandant un complément d'enquête sur quelques faits.

Le président du Comité répondit au directeur régional le 26 avril 1988 pour lui fournir des explications complémentaires. Dans sa lettre, il mentionna une réunion qui avait eu lieu dans le bureau du directeur régional pour éclaircir un ou deux points soulevés par une déclaration écrite de M. Virinder Singh Bisht, dont la signature aurait été contrefaite. Le requérant n'avait pas été invité à assister à cette réunion.

Le président du Comité fit également rapport d'une réunion qu'il avait lui-même eue, au bureau régional, avec M. Praveen Gupta, agent de la pharmacie Jyoti qui avait signé la fiche de contrôle des prix des fournitures au nom de son frère, M. Promod Gupta. Cette fois encore, le requérant avait été tenu à l'écart de la réunion.»

La conclusion du Tribunal a été que :

«4. Toute personne qui effectue une enquête du genre de celle qui a été menée dans la présente affaire doit veiller scrupuleusement à ne pas recueillir de preuve auprès d'une partie à l'insu de l'autre. Le point de savoir si les preuves administrées étaient ou non préjudiciables au requérant est sans intérêt : le fait qu'elles auraient pu l'être suffit, car ce n'est pas l'existence probable mais le risque d'un tort qui est déterminant. On ne peut pas acquérir la conviction que justice a été faite si les preuves ont été administrées en l'absence d'une des parties.»

19. Le requérant allègue également un deuxième vice grave de procédure : la Commission paritaire de recours a demandé et obtenu, pendant la procédure de recours, l'avis juridique du directeur de la Division juridique. Il y a là également violation des règles de procédure car le directeur de la Division juridique avait siégé au Comité paritaire de discipline, dont la recommandation faisait l'objet du recours. L'Agence reconnaît que ce directeur a signé un avis juridique préparé à la demande de la Commission. Cet avis n'aurait pas dû être fourni par ce directeur et aurait dû être rejeté par la Commission; le directeur de la Division juridique n'aurait simplement jamais dû être impliqué, que ce soit du point de vue du fond ou de la forme, dans la recommandation de la Commission paritaire de recours. Un membre de l'instance dont la décision a fait l'objet d'un recours ne peut donner un avis juridique à l'instance qui examine ce recours.

20. Dans ces circonstances, il n'est ni nécessaire ni opportun que le Tribunal examine les autres conclusions du requérant dont beaucoup portent sur des allégations d'erreurs de fait concernant la question même au sujet de laquelle la procédure a été viciée, à savoir la falsification de la date du billet d'avion acheté en remplacement. Il est également inutile pour le Tribunal de chercher à déterminer si la sanction infligée était la bonne.

21. Un dernier point reste à examiner. L'Agence a informé par écrit le requérant le 8 mai 1997 qu'elle avait retenu 43 766,54 dollars des Etats-Unis (455 172 shillings) sur sa rémunération finale. Le requérant soulève diverses objections contre le calcul qui a amené à ce résultat. Mais ces objections ne sont pas recevables car il n'a pas essayé de régler cette question par les voies internes. En fait, l'Agence indique qu'elle «est disposée à examiner toute pièce qui lui serait soumise concernant les frais afférents aux voyages officiels en cause et, le cas échéant, à rembourser le requérant».

22. Toutefois, le Tribunal tient à confirmer que l'Agence, au moment de calculer le total des montants qui lui sont dus, doit, dans toute la mesure du possible, se fonder sur les dépenses effectivement encourues par le requérant qui

doivent lui être remboursées en application des règles pertinentes concernant les voyages.

23. Le requérant a droit à 5 000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 5 août 1996 de licenciement du requérant et celle du 16 décembre 1996 la confirmant sont annulées.

2. Le cas est renvoyé devant l'AIEA pour qu'il soit réexaminé.

3. Le requérant est réintégré à compter du 5 août 1996.

4. L'Agence doit verser au requérant 5 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

5. Les autres conclusions du requérant sont rejetées.

Ainsi jugé, le 15 mai 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, 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 9 juillet 1998

(Signé)

Michel Gentot
Seydou Ba
James K. Hugessen

A.B. Gardner