

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

H.
c.
FAO

133^e session

Jugement n° 4444

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. M. M. H. le 2 décembre 2019, la réponse de la FAO du 18 mai 2020, la réplique du requérant du 19 juin et la duplique de la FAO du 20 août 2020;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants:

Le requérant attaque la décision de le renvoyer pour motif disciplinaire.

Le requérant est entré au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, en septembre 1999 au sein du Bureau de pays au Bangladesh. Il occupa des postes de brève durée jusqu'en août 2002, date à laquelle il obtint un engagement de durée déterminée. Avec effet à juin 2009, son engagement fut converti en engagement de caractère continu. En janvier 2013, il fut nommé fonctionnaire d'administration, au grade NO-A, au sein du Bureau de pays au Bangladesh.

En novembre 2014, le Bureau des inspections et des enquêtes ouvrit une enquête sur des allégations de possibles conflits d'intérêts impliquant le requérant en lien avec le recrutement d'un proche, M. A., à un poste au sein du Bureau de pays du PAM au Bangladesh. Par mémorandum du 27 juillet 2015, le Bureau des inspections et des enquêtes notifia au requérant les allégations formulées à son encontre et l'informa que, si elles étaient établies, elles pourraient donner lieu à des mesures administratives ou disciplinaires. Le 28 juillet 2015, le Bureau des inspections et des enquêtes interrogea le requérant et, le 19 août 2015, rendit un rapport d'enquête, dans lequel il conclut que le requérant: i) avait omis de révéler son lien de parenté avec M. A. pendant et après le recrutement de celui-ci; ii) avait omis de révéler qu'il avait aidé M. A. dans sa candidature au poste d'assistant administratif au sein du PAM, alors même qu'il était impliqué dans le recrutement pour ce poste; iii) avait révisé le curriculum vitae de M. A. et y avait ajouté de fausses informations, ce qui avait injustement avantage M. A.; et iv) avait exprimé sa volonté d'aider certains candidats dans leur candidature à des postes au sein du PAM, à la demande d'une personne externe qu'il connaissait. Le Bureau des inspections et des enquêtes conclut que le requérant avait «pris part à une situation de conflit d'intérêts, fait de fausses déclarations et fait preuve d'un manque d'intégrité»*. Il recommanda à l'administration de prendre à son encontre les mesures administratives et/ou disciplinaires appropriées.

Dans un mémorandum daté du 15 février 2016, reçu par le requérant le 13 mars 2016, la directrice de la Division des ressources humaines résuma les conclusions de l'enquête et informa le requérant de la décision d'engager une procédure disciplinaire à son encontre sur la base des allégations selon lesquelles il: i) avait participé au processus de recrutement de M. A. et recommandé la prolongation du contrat de ce dernier, malgré un potentiel conflit d'intérêts qu'il n'avait pas révélé; ii) avait pris des mesures relevant d'un abus de fonctions en aidant M. A. dans sa candidature et la négociation de son salaire avec le PAM; et iii) avait exposé le PAM à des risques liés à sa réputation, tant en

* Traduction du greffe.

interne qu'en externe, en prenant ces mesures et en donnant à croire à une personne externe qu'il pouvait indûment influencer le processus de recrutement. La directrice de la Division des ressources humaines ajouta que la mesure disciplinaire envisagée était le renvoi avec compensation en lieu et place de préavis et sans indemnité de licenciement. Avec le mémorandum du 15 février, le requérant reçut une copie du rapport d'enquête et fut prié de répondre aux charges retenues contre lui, ce qu'il fit le 22 mars 2016.

Par un mémorandum du 3 juin 2016, reçu par le requérant le 26 juin 2016, la directrice de la Division des ressources humaines informa l'intéressé de la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi avec compensation en lieu et place de préavis et sans indemnité de licenciement. Elle expliquait que l'administration avait jugé les preuves suffisantes pour confirmer les allégations contenues dans le mémorandum du 15 février et que le requérant n'avait fourni aucun renseignement justifiant une remise en cause de la mesure disciplinaire qui y était proposée. Le requérant quitta le PAM le 27 juillet 2016.

Le 18 octobre 2016, le requérant forma un recours auprès de la Directrice exécutive du PAM contre la décision du 3 juin. La Directrice exécutive rejeta ce recours par lettre du 20 décembre 2016 et, le 26 janvier 2017, le requérant saisit le Comité de recours pour demander l'annulation des décisions des 20 décembre et 3 juin 2016, sa réintégration dans son ancien poste avec effet à la date de sa cessation de service et le versement du traitement et des indemnités qu'il aurait perçus à compter de cette même date et jusqu'à la date de sa réintégration. À défaut, il demandait qu'une mesure disciplinaire moins sévère lui soit infligée et, si cette mesure impliquait un renvoi, qu'une indemnité de licenciement lui soit versée. Il réclamait en outre des dommages-intérêts pour tort moral. Le Comité de recours rendit son rapport le 15 juillet 2019, recommandant le rejet du recours.

Par lettre du 4 septembre 2019, le Directeur général de la FAO informa le requérant de sa décision d'accepter la recommandation du Comité de recours. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de le réintégrer dans son ancien poste avec effet à la date de sa cessation de service et d'ordonner à la FAO de lui verser l'ensemble des traitements et indemnités qu'il aurait perçus s'il n'avait pas été renvoyé, avec effet à la date de sa cessation de service et jusqu'à la date de sa réintégration. Dans l'éventualité où il ne serait pas réintégré, le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la FAO de lui verser une indemnité d'un montant équivalant aux traitements et indemnités qu'il aurait perçus pendant une période de cinq ans. À titre subsidiaire, s'il n'est pas possible de faire droit à ces conclusions, le requérant demande qu'il soit ordonné à la FAO de lui infliger une mesure disciplinaire moins sévère et, si cette mesure impliquait un renvoi, de lui verser une indemnité de licenciement appropriée. Il réclame 120 000 euros de dommages-intérêts pour tort moral et 5 000 euros de dépens.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête comme en partie irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne et dénuée de fondement pour le surplus.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant a engagé les procédures à l'origine de la présente requête le 18 octobre 2016, lorsqu'il a formé un recours contre la décision contenue dans le mémorandum daté du 3 juin 2016, qu'il a reçu le 26 juillet 2016. Dans ce mémorandum, la directrice de la Division des ressources humaines informait le requérant de la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi avec compensation en lieu et place de préavis et sans indemnité de licenciement, conformément à la section VIII.1.5.1(e) du Manuel des ressources humaines du PAM. Il était indiqué dans ce mémorandum que cette décision était fondée sur les conclusions, contenues dans le rapport d'enquête du Bureau des inspections et des enquêtes, selon lesquelles il existait suffisamment de preuves pour étayer les allégations suivantes: alors qu'il était impliqué dans le recrutement puis l'emploi d'un proche auquel il était lié par les liens du sang et du mariage (M. A.), il avait omis de révéler leur lien de parenté; il avait aidé M. A. dans sa candidature et ses négociations de

salaire; et il avait fait part à des candidats externes de sa volonté de les aider dans leur candidature à des postes au sein du PAM. Par lettre du 20 décembre 2016, la Directrice exécutive du PAM a rejeté le recours du requérant contre la décision du 3 juin 2016, déclarant notamment qu'il était renvoyé sur la base des conclusions selon lesquelles il avait commis une faute grave du fait qu'il avait «pris part à un conflit d'intérêts»* et abusé de sa position en intervenant dans des affaires concernant M. A., et qu'il avait également porté atteinte à la réputation du PAM en informant à deux reprises des personnes externes qu'il essaierait d'influencer le processus de recrutement à leur demande.

2. Finalement, dans la décision attaquée, le Directeur général de la FAO a accepté la recommandation du Comité de recours tendant au rejet du recours interne formé par le requérant contre la décision susmentionnée. Le Comité de recours avait conclu à juste titre que le requérant avait lui-même reconnu les faits qui lui étaient reprochés, tout en minimisant son rôle au motif que le comité de sélection avait pris une décision commune; qu'il avait joué un rôle actif dans le recrutement de M. A.; que tous les autres éléments du dossier permettaient de conclure que sa faute n'était pas un incident isolé et qu'elle résultait de son manque de discernement ou de son incapacité de reconnaître un conflit d'intérêts; qu'il n'avait trouvé aucune preuve à l'appui de l'argument du requérant selon lequel la décision de le renvoyer pour faute avait été prise par un fonctionnaire qui n'était pas habilité à cet effet; qu'il n'avait trouvé aucune preuve établissant que le PAM avait manqué à son devoir de sollicitude à l'égard du requérant; et que la décision de le renvoyer pour faute était proportionnée aux faits reprochés. La décision attaquée rejetait également la demande du requérant tendant au remboursement des dépens afférents à la procédure de recours interne.

3. Dans la décision attaquée, le Directeur général a également rappelé que l'avertissement que le requérant avait reçu précédemment concernait son ingérence dans l'établissement d'une liste de candidats à retenir pour y inscrire l'épouse d'un responsable gouvernemental qui

* Traduction du greffe.

avait envoyé son curriculum vitae directement au requérant; qu'il avait également pris part à d'autres incidents de nature similaire, notamment en informant une connaissance extérieure au PAM qu'il aurait tenté d'influencer le processus de recrutement en faveur de cette personne, exposant ainsi le PAM à des risques liés à sa réputation. Le Directeur général a conclu que, conformément au cadre juridique applicable, les actes du requérant auraient pu jeter le discrédit sur le PAM et que la faute constatée justifiait pleinement la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi avec compensation en lieu et place de préavis et sans indemnité de licenciement, qui était proportionnée aux faits reprochés. Il a rejeté l'allégation du requérant selon laquelle la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire étaient entachées d'irrégularité.

4. Le PAM soulève d'emblée la question de la recevabilité. Il indique que le requérant a affirmé pour la première fois dans sa requête que «la perte de son emploi à long terme [lui] a[vait] causé [...] un important préjudice matériel»*. En conséquence, il soutient que toute conclusion tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel qui pourrait découler de la requête est irrecevable, conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, dès lors que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours interne mises à sa disposition concernant une telle conclusion. Le Tribunal observe toutefois que, même si le requérant n'a pas réclamé de dommages-intérêts pour tort matériel dans le recours qu'il a formé le 18 octobre 2016 auprès de la Directrice exécutive pour contester la décision de licenciement, il en a réclamé dans son recours devant le Comité de recours, daté du 26 janvier 2017. Il avait alors demandé sa réintégration avec effet rétroactif et sollicité une indemnisation d'un montant équivalant aux traitements et indemnités qu'il aurait perçus à compter de la date de sa cessation de service et jusqu'à la date de sa réintégration. De plus, étant donné que le Comité de recours a conclu que le recours interne du requérant était recevable *ratione materiae*, ce qui incluait la demande de dommages-intérêts pour tort matériel, et que les recommandations

* Traduction du greffe.

du Comité ont été acceptées dans la décision finale, l'Organisation n'est pas recevable à soulever ce moyen devant le Tribunal.

5. Dans la mesure où le requérant conteste une décision disciplinaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les décisions portant sur des questions disciplinaires relèvent du pouvoir d'appréciation du chef exécutif d'une organisation internationale et ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle limité. Il appartient au Tribunal de déterminer si une décision prise en vertu du pouvoir discrétionnaire émane d'un organe compétent, est régulière en la forme, si la procédure a été correctement suivie et, en ce qui concerne la légalité interne, si l'appréciation à laquelle l'autorité administrative a procédé est fondée sur une erreur de droit ou des faits inexacts, ou si elle révèle que des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération ou si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou enfin si un détournement de pouvoir est établi (voir le jugement 3297, au considérant 8).

De plus, le Tribunal ne mettra en cause les constatations d'un organe d'enquête qu'en cas d'erreur manifeste (voir, par exemple, le jugement 4065, au considérant 5).

6. Le requérant invoque huit moyens pour contester la décision attaquée. Il soutient que la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi était entachée d'excès de pouvoir; que la procédure d'enquête était viciée dès lors que son droit à une procédure régulière n'avait pas été respecté; que les procédures d'enquête et de recours étaient excessivement longues; que la conclusion selon laquelle il était dans une situation de conflit d'intérêts était erronée; que les allégations de fausse déclaration et d'abus de fonctions formulées à son encontre étaient dénuées de fondement; que l'allégation selon laquelle il aurait fait preuve d'un manque d'intégrité était infondée; que la mesure disciplinaire de renvoi était disproportionnée au regard de la faute alléguée; et que le PAM aurait manqué à son devoir de sollicitude à son égard.

7. Le requérant soutient que la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis était entachée d'excès de pouvoir, dès lors que rien ne prouvait qu'elle avait été prise par l'autorité habilitée à cet effet. Il prétend que la directrice de la Division des ressources humaines a adopté la décision d'infliger cette mesure sans avoir la compétence pour ce faire. Ce moyen est infondé. En vertu de la section VIII.1.1.4(b) du Manuel des ressources humaines du PAM, le Directeur exécutif a délégué au Directeur exécutif adjoint et au responsable des opérations le pouvoir d'infliger une telle mesure disciplinaire au requérant, qui était un fonctionnaire du cadre organique recruté sur le plan national, au grade NO-A. En application de la section VIII.1.1.5(c) du Manuel des ressources humaines, le directeur de la Division des ressources humaines était chargé de recommander l'ouverture d'une procédure disciplinaire, et notamment d'informer la personne visée par l'enquête de la faute reprochée, ainsi que de proposer et d'infliger les mesures disciplinaires appropriées. Conformément à la section VIII.1.1.5(d), le directeur de la Division des ressources humaines était également chargé d'informer la personne visée par la procédure disciplinaire des faits reprochés et de la mesure disciplinaire infligée.

8. Le requérant met en doute le fait que le Directeur exécutif adjoint ait participé à la procédure disciplinaire. Il déclare qu'il n'a reçu la communication datée du 2 juin 2016, qui est le «seul signe supposé»* de la participation du Directeur exécutif adjoint, qu'après avoir soulevé auprès du Comité de recours la question du défaut de compétence de l'auteur de la décision. Selon lui, le PAM n'aurait pas fourni d'explication crédible quant à la raison pour laquelle ce document n'avait pas été joint au mémorandum du 15 février 2016 (qui proposait l'adoption de la mesure disciplinaire) ni au mémorandum daté du 3 juin 2016 (qui imposait ladite mesure). Il indique qu'il est inévitablement amené à mettre en doute le fait que le document daté du 2 juin 2016 ait bien existé avant qu'il n'ait soulevé cette question. De l'avis du Tribunal, le fait que ce document n'était pas joint aux mémorandums des 15 février et 3 juin 2016 n'implique pas qu'il n'avait pas été effectivement émis.

* Traduction du greffe.

En tout état de cause, aucune règle ou principe n'imposait que ce document soit communiqué en même temps que ces mémorandums.

9. Le requérant soutient que son droit à une procédure régulière n'a pas été respecté dans la procédure d'enquête. Il affirme qu'il n'a pas eu la possibilité de contester les arguments avancés par d'autres parties et témoins; qu'il n'a obtenu des copies des entretiens que longtemps après la fin de l'enquête, lorsque des accusations ont été portées contre lui; et que les enquêteurs l'ont incité à faire des déclarations qu'il n'aurait pas faites dans des circonstances différentes. La FAO affirme quant à elle que le droit du requérant à une procédure régulière a bien été respecté, dès lors qu'il a eu la possibilité de présenter des observations sur les rapports d'enquête et toute autre pièce justificative dans le cadre de la procédure disciplinaire, conformément au cadre juridique applicable et aux exigences de la jurisprudence du Tribunal.

10. Le Cadre juridique du PAM applicable aux violations des Normes de conduite des Nations Unies (ci-après le «Cadre juridique du PAM») contient des dispositions concernant la procédure d'enquête à suivre en cas d'allégation de faute. Il y sera fait référence ultérieurement, en tant que de besoin. Il suffit d'indiquer à ce stade qu'elles sont conformes aux principes généraux qui ressortent de la jurisprudence du Tribunal concernant le droit à une procédure régulière dans le cadre de la procédure d'enquête. Le Tribunal a déclaré ce qui suit dans le jugement 4038, au considérant 6:

«Une enquête n'est destinée qu'à établir l'existence de faits qui pourront être remis en cause lors de la procédure disciplinaire au cours de laquelle les droits de la défense doivent être minutieusement garantis. Le Tribunal considère qu'"il est clair que les règles relatives notamment au principe du contradictoire qui doivent être scrupuleusement respectées durant la procédure disciplinaire elle-même, [...] (voir par exemple le jugement 2475), ne sauraient s'appliquer lors de l'instruction des questions soumises à un organe d'audit interne" (voir le jugement 2589, au considérant 7). Le Tribunal relève que, même si la communication à l'intéressé de l'ouverture d'une enquête à son égard est préférable, sauf dans le cas où cela risquerait de compromettre l'issue de l'enquête, une telle communication n'est pas une condition indispensable pour garantir la régularité de la procédure (voir le jugement 3295, au considérant 8).

Une fois l'enquête ouverte, l'organisation a l'obligation de mettre l'intéressé en mesure d'expliquer sa conduite et de présenter toute information en sa faveur.»

11. Dans ce contexte, le moyen du requérant selon lequel son droit à une procédure régulière n'aurait pas été respecté pendant la procédure d'enquête est dénué de fondement. Ses arguments selon lesquels son droit aurait été violé car il n'aurait pas eu la possibilité d'être confronté aux personnes interrogées et n'aurait obtenu des copies des entretiens que longtemps après la fin de l'enquête, lorsque les accusations ont été portées contre lui, sont dénués de fondement. Conformément au paragraphe 67 du Cadre juridique du PAM, il a été interrogé et a reçu une copie du rapport des enquêteurs et des déclarations de témoins afin d'être mis à même de les commenter. Il a été invité à préciser les déclarations faites par les témoins qui avaient été interrogés. Conformément au paragraphe 77, la directrice de la Division des ressources humaines l'a invité à présenter des éléments de preuve à décharge, lui donnant ainsi la possibilité d'établir sa version des faits. Le requérant a saisi cette opportunité. Toutefois, alors qu'au cours de l'entretien il avait déclaré qu'au moment des faits il avait informé sa supérieure hiérarchique de ses liens avec M. A., il n'a pas contesté la déclaration de celle-ci selon laquelle elle n'en avait eu connaissance qu'après que ce dernier eut quitté le PAM. Dans ces circonstances, le Directeur exécutif adjoint pouvait légitimement conclure que les actes du requérant constituaient une faute, compte tenu des faits qu'il avait lui-même reconnus et de l'ensemble des preuves produites dans le cadre de la procédure. Le requérant n'a pas établi que la décision attaquée comportait une erreur susceptible d'en justifier l'annulation. De plus, de l'avis du Tribunal, rien n'empêchait la directrice de la Division des ressources humaines de formuler les accusations de faute à l'encontre du requérant, conformément au paragraphe 81 du Cadre juridique du PAM, en se fondant sur les conclusions des enquêteurs. L'argument du requérant selon lequel les enquêteurs l'auraient incité à faire des déclarations qu'il n'aurait pas faites dans des circonstances différentes est dénué de tout fondement. Le Tribunal ne constate aucune violation des dispositions du chapitre II du Cadre juridique du PAM en ce qui

concerne l'enquête sur la faute ni dans la conclusion selon laquelle le requérant avait commis une faute.

12. Il ressort de ce qui précède que la conclusion du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée sur la base des moyens qu'il invoque est dénuée de fondement et doit être rejetée. Compte tenu des preuves accumulées, y compris la reconnaissance par le requérant de certains faits, la gravité de sa faute et le fait qu'en mars 2014 et avant l'ouverture de l'enquête en novembre 2014 il avait reçu un avertissement écrit pour avoir indûment inscrit l'épouse d'un responsable gouvernemental sur une liste de candidats à retenir, son argument selon lequel le renvoi était une mesure disproportionnée est infondé. En conséquence, la demande du requérant tendant à sa réintégration et les conclusions connexes à celle-ci doivent être rejetées.

13. Le requérant réclame une indemnité pour le préjudice matériel qu'il aurait subi à raison de la durée excessive de la procédure de recours interne. Il soutient que la lenteur de la procédure lui aurait causé un préjudice financier direct, car il aurait été privé du droit de bénéficier gratuitement d'une assistance juridique pour préparer sa requête, assistance qui était mise à la disposition du personnel recruté localement jusqu'en janvier 2018. Mais, en l'espèce, toute perte éventuelle liée à la prestation de services juridiques dans le cadre de la présente procédure peut être indemnisée par l'octroi de dépens.

14. Le requérant réclame des dommages-intérêts pour tort moral à raison des retards importants enregistrés dans la procédure de recours interne. Il a été licencié de l'Organisation avec effet au 27 juillet 2016 et a contesté cette décision en formant un recours le 18 octobre 2016. Il a reçu la décision finale le 8 septembre 2019, soit après une période de presque trois ans, ce qui était trop long. Étant donné que le requérant affirme que ce retard lui a causé une «souffrance extrême»*, qu'il a expliquée et que le Tribunal admet, il a droit à des dommages-intérêts pour tort moral, fixés à 5 000 euros. Le requérant, qui n'obtient gain de

* Traduction du greffe.

cause que dans cette mesure, se verra également accorder la somme de 3 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La FAO versera au requérant une indemnité de 5 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
2. La FAO versera au requérant la somme de 3 000 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 22 octobre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE

HUGH A. RAWLINS

HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ