

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

A. (n° 2)

c.

FAO

129^e session

Jugement n° 4227

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. K. A. le 19 septembre 2018, la réponse de la FAO du 3 décembre 2018, la réplique du requérant du 29 janvier 2019 et la duplique de la FAO du 11 avril 2019;

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 conteste la décision de le renvoyer pour inconduite.

Le requérant est un ancien fonctionnaire du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO. Au moment des faits, il était employé en qualité de directeur adjoint du Bureau de pays du PAM en République démocratique du Congo. En août 2013, le Bureau des inspections et des enquêtes diligents a mené une enquête préliminaire sur des allégations d'inconduite formulées à l'encontre du requérant. Le Bureau des inspections et des enquêtes conclut que les éléments dont il disposait justifiaient l'ouverture d'une enquête approfondie.

Le 17 juillet 2014, le requérant fut interrogé par le Bureau des inspections et des enquêtes. Dans son rapport du 30 septembre 2014, le Bureau des inspections et des enquêtes conclut que le requérant avait commis une faute en ce qu'il avait violé les règles d'achat de biens du PAM, avait utilisé sa position officielle au bénéfice d'une société privée dont le propriétaire était un ami et avait fait des déclarations et des actes frauduleux ayant donné lieu à un conflit d'intérêts. Sur la base de ses constatations et conclusions, le Bureau des inspections et des enquêtes recommanda que les mesures administratives ou disciplinaires appropriées soient prises à l'encontre du requérant.

Le 6 mars 2015, la directrice du Bureau des ressources humaines informa le requérant que, compte tenu des constatations du Bureau des inspections et des enquêtes, une procédure disciplinaire était engagée contre lui. S'agissant de la mesure disciplinaire proposée, la directrice du Bureau des ressources humaines estima que, si les faits reprochés étaient avérés, ils justifieraient une «mesure sévère» conformément à la politique de tolérance zéro du PAM à l'égard de la fraude, de la corruption et de la collusion. Le 28 avril, le requérant déposa sa réponse, contestant les accusations portées contre lui.

Le 15 octobre 2015, la directrice du Bureau des ressources humaines informa le requérant que le PAM avait décidé de lui infliger la sanction de renvoi, avec une indemnité tenant lieu de préavis et sans indemnités de licenciement, au motif que les éléments au dossier étaient suffisants pour confirmer les accusations et qu'il existait plusieurs circonstances aggravantes, à savoir notamment qu'il occupait un poste de haut niveau, que l'inconduite avait eu lieu dans le cadre d'activités d'achat de biens où la perception d'un traitement préférentiel était susceptible de nuire à l'image de l'Organisation, et qu'il avait fait prévaloir des intérêts extérieurs sur l'intérêt du PAM. En conséquence, son engagement fut résilié le 22 octobre 2015.

Le 13 janvier 2016, le requérant forma un recours auprès du Directeur exécutif du PAM pour contester cette décision. Son recours ayant été rejeté le 14 mars 2016, le requérant saisit le Comité de recours de la FAO le 3 mai 2016.

Dans son rapport du 19 juin 2018, le Comité de recours recommanda, après avoir entendu le requérant, que le recours soit rejeté dans son intégralité. Par une lettre datée du 22 juin 2018, le requérant fut informé que le Directeur général de la FAO souscrivait aux conclusions et à la recommandation du Comité de recours et qu'il avait décidé de rejeter son recours dans son intégralité. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui octroyer des dommages-intérêts pour tort moral ainsi que les dépens. Il affirme que sa deuxième requête ne devrait être examinée que si le Tribunal conclut que sa première requête est irrecevable.

La FAO adhère à la demande du requérant tendant à ce que la présente requête ne soit examinée que si la première requête du requérant est jugée irrecevable. Dans l'éventualité où la première requête serait jugée recevable, elle demande au Tribunal de joindre les deux requêtes, car elles reposent sur les mêmes faits et présentent les mêmes conclusions. Elle ne conteste pas la recevabilité de la deuxième requête, mais soutient que la conclusion du requérant relative à la durée totale de l'enquête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne. Sur le fond, la FAO demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant totalement dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. L'engagement du requérant auprès du PAM a été résilié en octobre 2015 par suite des conclusions négatives tirées dans le cadre d'une procédure disciplinaire qui avait été engagée contre lui cette année-là. Après l'échec de son recours auprès du Directeur exécutif du PAM, le requérant a saisi le Comité de recours de la FAO le 3 mai 2016. Ce dernier a rendu un rapport le 19 juin 2018, recommandant le rejet du recours. La décision prise par la suite par le Directeur général de la FAO le 22 juin 2018 de rejeter le recours fait l'objet de la présente requête déposée le 19 septembre 2018.

2. La procédure disciplinaire a été officiellement engagée par un mémorandum daté du 6 mars 2015 adressé au requérant par la directrice du Bureau des ressources humaines. Dans ce mémorandum, après avoir rappelé les faits en cause ainsi que les constatations faites par le Bureau des inspections et des enquêtes à l'issue de son enquête, la directrice a examiné la question de savoir s'il existait des éléments de preuve qui, à première vue, seraient de nature à étayer les allégations de faute visant le requérant, et a enfin informé ce dernier de la conclusion à laquelle elle était parvenue et des charges retenues contre lui, à avoir qu'il avait :

- «a. violé les règles d'achat et utilisé illicitement [sa] position officielle au bénéfice d'un tiers dans le cadre de l'achat de biens et de services auprès [d'une société privée] pour un montant total de 269 577 [dollars des États-Unis]. Ces allégations concernent la conduite d'activités d'achat se rapportant aux deux [bons de commande], émis le 7 juin et le 15 juillet 2011, respectivement;
- b. fait des déclarations frauduleuses en fournissant sciemment de fausses informations au Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique centrale [...] afin que soient approuvés la dérogation au processus d'achat compétitif et l'achat direct de biens et de services auprès de [la société privée] (pour un montant de 171 037 [dollars des États-Unis]); [et]
- c. mené des activités qui ont donné lieu à un conflit d'intérêts, en participant à l'achat de produits auprès d'une personne avec qui [le requérant] entretenait une relation personnelle étroite.»*

3. Dans ses écritures, le requérant conteste la manière dont la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire se sont déroulées ainsi qu'un certain nombre de conclusions formulées à son encontre. Il convient tout d'abord d'examiner attentivement un élément en particulier parmi ceux invoqués au soutien des accusations portées contre lui. Celles-ci reposaient, pour l'essentiel, sur les éléments suivants : le requérant occupait un poste de haut niveau, celui de directeur adjoint du Bureau de pays en République démocratique du Congo; il était ami avec M. O.-T., qui avait récemment quitté son emploi auprès du PAM; M. O.-T. avait obtenu, par l'intermédiaire d'une société récemment établie, un contrat de fourniture d'appareils

* Traduction du greffe.

électroniques avec l'Organisation; ce contrat avait été établi sans passer par le processus d'appel d'offres; et la décision administrative de procéder à l'achat des biens sans appel d'offres a été prise, en partie, sur la base d'informations trompeuses fournies par le requérant dans une demande de dérogation. Si, effectivement, M. O.-T. était un ami du requérant, il serait difficile, même en tenant compte des seuls faits non contestés, de considérer comme bénins les actes du requérant, et il serait beaucoup plus facile de déduire que ce dernier a agi de manière inappropriée, voire illégale. Par conséquent, la question de savoir si M. O.-T. était un ami du requérant était une question de fait importante, et il est clair que le requérant en était conscient dès le début de la procédure disciplinaire engagée contre lui et qu'il en était toujours conscient dans le cadre de la procédure devant le Tribunal.

4. Le 17 juillet 2014, deux enquêteurs du Bureau des inspections et des enquêtes ont longuement interrogé le requérant. La transcription de cet entretien compte 133 pages et celui-ci semble avoir duré toute la journée. Au début de l'entretien, les deux enquêteurs ont exploré la question de la nature de la relation entre M. O.-T. et le requérant. Dans l'ensemble, les questions étaient ouvertes et le requérant avait la possibilité d'y répondre sans être limité par leur formulation. L'interrogatoire a commencé par l'observation suivante : «Discutons [...] de la relation qui existe entre vous et [M. O.-T.]. Comment décririez-vous votre relation avec [M. O.-T.] ?»* Dans les réponses données à cet égard, le requérant a tout d'abord décrit M. O.-T. comme un ami et a dit qu'il avait appris à bien le connaître à Rome. Il a ensuite décrit M. O.-T. comme un «bon ami»*, a dit qu'il était «toujours [s]on ami»*, puis l'a décrit de nouveau comme un «bon ami»* et finalement, comme un «très bon ami»*. Ces réponses indiquaient, sans aucune ambiguïté, que le requérant et M. O.-T. entretenaient une relation personnelle et amicale étroite, et la défenderesse pouvait légitimement se fonder sur cette constatation.

* Traduction du greffe.

5. Dans les arguments présentés par la suite par le requérant concernant les accusations portées contre lui, il revient, de manière évidente et improbable, sur ce qu'il avait déclaré pendant l'entretien et aborde la relation de manière obscure. À titre d'exemple, dans le mémoire présenté dans le cadre de la présente procédure, le requérant affirme ce qui suit :

«Le fait que le PAM mentionne constamment que [M. O.-T.] était un “très bon ami”, y compris dans la réponse [du Directeur exécutif] au recours du requérant, démontre que l'Organisation fait preuve d'une partialité continue pour justifier l'injustifiable sur la base d'une présomption et d'une perception de conflit d'intérêts. Il est clair que de nombreux fonctionnaires du PAM connaissaient M. O.-T. du fait que celui-ci avait occupé des postes de haut niveau au PAM partout dans le monde. L'Organisation a fait preuve de cette partialité dès le début car, dans le rapport d'enquête et le mémo exposant les accusations, le PAM a ajouté l'expression “un ami ghanéen” pour décrire la relation entre [M. O.-T.] et le requérant.»*

6. Le rôle du Tribunal dans une affaire comme celle-ci, s'agissant de déterminer si les actes reprochés ont eu lieu, a été résumé dans le jugement 3862, au considérant 20. Selon la jurisprudence bien établie du Tribunal, c'est à l'organisation qu'incombe la charge de prouver, au-delà de tout doute raisonnable, que le fonctionnaire est coupable des actes qui lui sont reprochés, avant d'imposer une mesure disciplinaire (voir, par exemple, le jugement 3649, au considérant 14). Il est aussi de jurisprudence constante que le «Tribunal ne cherchera pas à déterminer si les parties se sont acquittées de la charge de la preuve; au lieu de cela, il étudiera les pièces du dossier pour déterminer si l'organe de première instance aurait pu, au-delà de tout doute raisonnable, conclure à la culpabilité de l'intéressé» (voir le jugement 2699, au considérant 9).

7. Dans son rapport, le Comité de recours, dont le raisonnement a été adopté en substance par le Directeur général dans la décision attaquée, a qualifié les faits se rapportant à la demande de dérogation d'«élément de preuve central». L'analyse qu'il a faite de ces faits et les conclusions qu'il en a tirées comportaient plusieurs éléments, dont la

* Traduction du greffe.

question de savoir s'il existait d'autres options sur le marché et la question des liens commerciaux entre le propriétaire de la technologie et la société privée établie par M. O.-T. Ces deux questions auraient pu être traitées de manière appropriée en ne sollicitant pas une dérogation pour les activités d'achat, puisque l'organe interne compétent aurait pris la relève, dégageant ainsi le requérant de la responsabilité d'étudier plus avant ces questions. De plus, le requérant a commencé à construire et à présenter des faits de manière à obscurcir le jugement de l'organe interne chargé d'examiner la dérogation lorsqu'il a avancé des arguments formulés de façon à ce qu'il puisse se soustraire aux questions légitimes. Cela démontrait le manque de diligence de la part du requérant, exacerbé par le fait qu'il avait été directeur de l'audit par le passé et qu'il connaissait les procédures d'achat et le risque d'atteinte à la réputation.

8. Ces conclusions sont fondées sur des éléments de preuve qui satisfont au niveau de preuve requis (en particulier eu égard à l'analyse présentée dans la «Réponse du Programme»* datée du 3 octobre 2016 transmise au Comité de recours, à savoir, plus précisément, les changements apportés par le requérant en faveur de la société de M. O.-T. à un projet de demande de dérogation à une procédure d'achat préparée par un subordonné), tout comme la conclusion générale selon laquelle les actes du requérant constituaient une faute justifiant le renvoi.

9. Dans son mémoire, le requérant soulève quatre questions de procédure ou questions connexes pour contester la décision attaquée. La première concerne la durée de la procédure d'enquête. La deuxième repose sur l'argument selon lequel le requérant n'aurait pas reçu tous les éléments de preuve recueillis par le Bureau des inspections et des enquêtes afin de lui permettre de préparer sa défense. La troisième est que toutes les personnes qui auraient dû être interrogées ne l'ont pas été. La quatrième est que, pendant l'enquête et la procédure disciplinaire, les accusations portées contre lui ont changé. Le Tribunal examinera successivement chacun de ces arguments.

* Traduction du greffe.

10. Le premier moyen relatif à la procédure concerne la durée de la procédure d'enquête. Le requérant soutient dans son mémoire que «la durée de la procédure d'enquête a largement dépassé le délai raisonnable pour assurer les garanties d'une procédure régulière»*. Dans sa réponse, la défenderesse fait valoir que le requérant ne précise pas en quoi la durée de l'enquête aurait porté atteinte à son droit à une procédure régulière. Dans sa réplique, le requérant ne présente aucun argument à cet égard. Il n'est absolument pas évident que le délai, certes long, ait nui à la capacité du requérant de préparer sa défense ou lui ait porté préjudice. Ce moyen doit être rejeté.

11. Le deuxième moyen relatif à la procédure présenté par le requérant repose sur l'argument selon lequel il n'aurait pas reçu tous les éléments de preuve recueillis par le Bureau des inspections et des enquêtes afin de lui permettre de préparer sa défense. La réponse de la défenderesse comporte deux éléments. S'agissant du grief invoqué par le requérant selon lequel certains des documents (transcriptions des entretiens) qu'il a reçus étaient expurgés, les informations supprimées portaient sur une autre enquête et n'ont aucunement été prises en compte pour fonder les accusations portées contre le requérant. Dans les circonstances de l'espèce, rien ne permet au Tribunal de remettre en cause cette explication. Le deuxième élément de la réponse est que, dans la mesure où le requérant fait observer qu'il a reçu 11 transcriptions d'entretiens seulement après que lui a été imposée la mesure disciplinaire de renvoi, ces documents n'avaient aucun rapport avec la décision de renvoi. Le requérant avait en sa possession toutes les transcriptions pertinentes lorsqu'il a formé ses recours auprès du Directeur exécutif du PAM et du Comité de recours de la FAO, et il n'a pas démontré dans ces procédures, ni dans la présente procédure devant le Tribunal, que ces 11 transcriptions étaient ou même auraient pu être pertinentes au regard de la décision de renvoi. Par conséquent, ce moyen doit être rejeté.

* Traduction du greffe.

12. Le troisième moyen est que toutes les personnes qui auraient dû être interrogées ne l'ont pas été. Le requérant nomme cinq personnes dans ce cas. La défenderesse fait observer que le requérant n'a pas mentionné le nom de ces cinq personnes lorsqu'il lui a été demandé, vers la fin de son entretien du 17 juillet 2014, si les enquêteurs devraient parler à d'autres personnes, et elle affirme, à juste titre, que le requérant n'a pas démontré que la décision de ne pas interroger ces cinq personnes avait vicié la procédure d'enquête de manière significative.

13. Le requérant soutient, comme quatrième moyen relatif à la procédure, que les accusations portées contre lui ont changé pendant la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire. Si l'importance donnée à tel ou tel fait étayant les accusations a changé tout au long de la procédure, sur le fond, les accusations sont restées les mêmes. La présente affaire ne s'apparente pas à celle ayant abouti au jugement 4063.

14. La contestation par le requérant de la décision attaquée tirée de vices entachant la procédure d'enquête doit être rejetée. Puisque le requérant n'a pas démontré que la décision de le renvoyer était entachée de vices de procédure ou de fond, sa requête doit être rejetée.

15. Il convient d'examiner une dernière question. Le requérant demande des dommages-intérêts pour tort moral en invoquant la durée de la procédure d'enquête (plus d'un an et demi) ainsi que le temps pris pour mener à terme la procédure de recours interne (plus de deux ans et demi). On peut admettre que ces deux délais étaient extrêmement longs. Toutefois, le motif explicitement invoqué pour justifier l'octroi de dommages-intérêts est «la grande souffrance endurée par le requérant»*. Ce n'est là qu'une simple affirmation qui ne repose sur aucun élément de preuve qui établirait un lien de causalité, et il est plus probable que toute souffrance endurée par le requérant pendant cette période ait été causée non pas par la durée des démarches, mais par le fait que la défenderesse était invariablement convaincue, à plusieurs niveaux décisionnels et de réexamen, que la décision de renvoi du requérant pour faute grave était justifiée.

* Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2019, par M^{me} Dolores M. Hansen, Vice-présidente du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 2020.

(Signé)

DOLORES M. HANSEN

MICHAEL F. MOORE

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ