

Traduction du Greffe, seul le texte anglais fait foi.

111^e session

Jugement n° 3011

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. M. B. G. le 14 juillet 2009, la réponse de la FAO du 30 novembre 2009, la réplique du requérant du 25 janvier 2010 et la duplique de l'Organisation du 25 mars 2010;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant est un ressortissant italien né en 1944. Il fut recruté par la FAO en juin 1968 au grade G-1. Après avoir été promu plusieurs fois, il atteignit le grade G-6 en avril 1980. En janvier 1993, il fut promu au poste de fonctionnaire chargé des finances, de grade P-3, dans la catégorie du cadre organique, poste où il est resté jusqu'à son départ de l'Organisation le 13 octobre 2000 suite à un accord mutuel. Il fut par la suite employé par la FAO en qualité de consultant du 1^{er} septembre au 30 décembre 2006.

Par lettre du 21 mars 2007, la Division de la gestion des ressources humaines l'informa que, lorsque les indemnités de cessation de service lui avaient été versées en 2000, la somme correspondant à trois mois

de traitement à titre de préavis lui avait été payée deux fois, ce qui représentait un trop-perçu de 16 725 dollars des États-Unis que l'Organisation souhaitait récupérer. Il était précisé que, le requérant ayant travaillé en qualité de fonctionnaire chargé des finances pendant de nombreuses années, il «ne pouvait [avoir] ignor[é] la disproportion flagrante entre les droits qui étaient les [siens] en vertu de l'accord mutuel de cessation de service et les sommes qu'[il avait] perçues» et que, de ce fait, l'article 302.3.172 du Règlement du personnel, qui prévoit que «[l]e droit de l'Organisation à réclamer aux fonctionnaires la restitution d'un trop-payé qui a été fait et reçu en toute bonne foi se prescrit par deux ans à compter de la date du trop-payé» ne s'appliquait pas. L'administration proposait qu'il rembourse la totalité de ce trop-payé ou, à défaut, qu'elle retienne le dernier versement des honoraires dus pour son travail de consultant, qui s'élevaient à 5 074,50 dollars, et qu'il rembourse directement le solde de 11 650,50 dollars.

Le requérant répondit par une lettre du 7 avril 2007, se disant choqué que la FAO ait choisi de l'accuser de mauvaise foi au lieu de l'informer de l'erreur et d'attendre sa réponse. Il expliquait qu'il avait reçu de nombreux paiements pendant sa période de cessation de service, dont une bonne partie avait été convertie d'une devise en une autre et pour lesquels aucun avis de règlement n'avait été délivré. La somme globale se situant dans la fourchette escomptée, il n'avait eu aucune raison de douter de l'exactitude des paiements effectués. Il demandait que l'Organisation lui adresse des excuses officielles pour les «graves insinuations» formulées dans la lettre du 21 mars, que cette lettre soit annulée et retirée de son dossier individuel et que le solde des honoraires qui lui étaient dus pour son travail de consultant soit débloqué immédiatement. Il déclarait qu'une fois ces demandes satisfaites il serait disposé à examiner la question du prétendu trop-payé et à prendre les mesures appropriées qui s'imposeraient éventuellement.

Dans une lettre ultérieure datée du 15 avril 2007 et adressée à la Division de la gestion des ressources humaines, le requérant souligna que, dans la lettre du 9 octobre 2000, aux termes de laquelle l'Organisation lui avait communiqué officiellement son préavis de

cessation de service, la liste des indemnités qui lui étaient dues à cette occasion était complétée par le texte suivant : «les sommes indiquées ci-dessus sont approximatives dans la mesure où elles sont données sous réserve des calculs automatisés et des variations éventuelles du classement de l'ajustement de poste et des traitements intervenant avant la date effective de votre départ». Le requérant faisait également observer qu'un état de paie estimatif qu'il avait découvert contenait des chiffres qui s'écartaient notablement de ceux arrêtés par le Département de l'administration et des finances, et il demanda que la Division de la gestion des ressources humaines vérifie une fois de plus s'il y avait bien eu trop-perçu.

Dans une lettre du 19 juin 2007, l'administration assura le requérant qu'il n'avait jamais été dans son intention de l'offenser en l'informant au sujet du trop-perçu. Elle lui fournit une liste détaillée des versements effectués au moment de son départ de l'Organisation, ainsi que des copies des feuilles de paie pertinentes, l'invitant à formuler ses propositions pour qu'elle puisse recouvrer le montant dû. Elle l'informait en outre que toute trace de la correspondance sur cette question serait retirée de son dossier individuel une fois la question réglée. Le 11 septembre 2007, le requérant introduisit un recours auprès du Directeur général contre la «décision de l'Organisation [de l'accuser [...] de mauvaise foi parce qu'il n'avait pas remarqué une somme qui [lui] aurait été indûment versée [...] lors de [son] départ», réitérant les demandes formulées dans sa lettre du 7 avril. Son recours ayant été rejeté, il saisit le Comité de recours le 5 février 2008 en ajoutant une demande de dommages-intérêts aux demandes qu'il avait déjà formulées dans son recours auprès du Directeur général.

Le Comité de recours fit connaître son rapport le 14 novembre 2008. Il y estimait que le recours était irrecevable en ce qui concernait la question du trop-perçu et de son recouvrement, étant donné qu'aucune décision administrative n'avait été prise par l'Organisation sur cette question particulière. Toutefois, il estimait que le recours était recevable dans la mesure où il concernait la décision de ne pas verser à l'intéressé le solde des honoraires qui lui étaient dus pour son travail de consultant. Le Comité recommandait que la FAO déclare à nouveau que les lettres adressées au requérant les 21 mars et 19 juin 2007 ne se

voulaient pas offensantes, que ces lettres ainsi que les documents s'y rapportant soient retirés de son dossier individuel et que le solde des honoraires lui soit payé sans plus tarder. Par une lettre datée du 15 mai 2009, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de ne pas accepter les recommandations du Comité de recours.

Le 14 juillet 2009, l'intéressé adressa à la FAO un chèque de 16 725 dollars, c'est-à-dire d'un montant égal à celui que l'Organisation disait avoir versé en trop, et le 15 septembre 2009 la défenderesse versa le solde des honoraires dus pour son travail de consultant.

B. Le requérant estime qu'en affirmant dans la lettre du 21 mars 2007 qu'il «ne pouvait [avoir] ignor[é] la disproportion flagrante entre les droits qui étaient les [siens] en vertu de l'accord mutuel de cessation de service et les sommes qu'[il avait] perçues» et qu'en décidant que l'article 302.3.172 ne s'appliquait pas, l'Organisation l'accusait en fait d'avoir agi de mauvaise foi.

Il dément fermement cette accusation et reproche à la FAO de l'avoir formulée au lieu d'essayer de prendre contact avec lui pour clarifier la question. Il soutient que ledit article est normalement invoqué en cas de demandes frauduleuses et que la mauvaise foi, au sens habituel de cette expression, exige qu'il y ait eu intention de tromper, ce qui n'est absolument pas le cas en l'espèce. Il explique qu'il a reçu de nombreux versements au moment de son départ et, le montant global reçu se situant dans la fourchette escomptée, il ne s'est pas rendu compte d'un quelconque trop-payé. Il souligne à cet égard que certains de ces versements impliquaient des conversions de monnaies et qu'il avait été informé expressément que les chiffres fournis par l'Organisation étaient approximatifs. Il ajoute que cette dernière, en formulant cette accusation, n'a absolument pas tenu compte de l'état physique et mental vulnérable dans lequel il se trouvait au moment de son départ de l'Organisation.

S'agissant du délai de prescription de deux ans qui, en vertu de l'article 302.3.172 du Règlement du personnel, s'applique aux demandes de recouvrement de la somme indue qu'il avait perçue de

bonne foi, le requérant fait valoir que la FAO aurait dû prouver que cette somme avait été perçue de mauvaise foi, alors qu'elle n'a, à ce jour, apporté aucune preuve corroborant son allégation. Il soutient en outre que la décision de la FAO de retenir le solde de ses honoraires de consultant est arbitraire et illégale, étant donné que le litige relatif au trop-perçu concerne un contrat différent de son contrat de consultant et n'ayant aucun lien avec ce dernier. Il affirme que, contrairement à ce qu'exige la jurisprudence, il ne s'est vu accorder aucune possibilité de répondre à l'accusation de mauvaise foi et s'est vu refuser le bénéfice de la présomption d'innocence. Il prétend que la manière dont l'Organisation a traité la question du trop-perçu a non seulement porté atteinte à sa réputation et jeté le doute sur son intégrité, mais l'a aussi empêché d'accepter d'autres contrats de consultant.

Le requérant demande des excuses officielles de la FAO pour la manière dont elle a traité la question du trop-perçu. Il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral d'un montant qu'il laisse à l'appréciation du Tribunal, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que la requête est irrecevable parce que le requérant n'a plus d'intérêt pour agir. En effet, son remboursement du trop-perçu en juillet 2009 était parfaitement valable selon les principes généraux du droit et ses conclusions concernant la demande de la FAO de recouvrer le trop-perçu n'ont plus de raison d'être et sont donc irrecevables. De même, ses prétentions concernant le solde de ses honoraires n'ont pas davantage de raison d'être étant donné que l'Organisation lui a payé ce montant après qu'il eut honoré sa dette. De plus, le requérant n'ayant jamais été accusé d'avoir agi de mauvaise foi, ses conclusions dans ce domaine sont également irrecevables. À titre subsidiaire, la défenderesse soutient que la lettre du 21 mars 2007, tout comme celle du 19 juin 2007, n'était pas conçue comme une décision administrative définitive et que, de ce fait, la requête est irrecevable faute d'être dirigée contre une décision définitive.

Sur le fond, la FAO affirme qu'il était légitime et raisonnable qu'elle demande le remboursement de la somme versée par erreur au requérant et que, conformément à un principe général du droit reconnu

dans la jurisprudence du Tribunal, elle était habilitée à déduire le montant du trop-perçu du solde des honoraires qui étaient dus à l'intéressé. La défenderesse nie avoir jamais accusé celui-ci d'avoir délibérément agi de mauvaise foi ou d'avoir commis une fraude et fait observer que ses allégations dans ce domaine reposent sur l'idée erronée que la procédure qui lui a été appliquée avait un caractère disciplinaire. D'après l'Organisation, l'article 302.3.172 du Règlement du personnel ne vise pas les demandes frauduleuses, comme le requérant le soutient, mais fournit simplement le cadre permettant de traiter les affaires de trop-perçu qui, dans la plupart des cas, résultent d'une erreur commise de bonne foi.

L'Organisation fait en outre valoir que, compte tenu des circonstances propres au cas du requérant, elle estime que le délai de prescription de deux ans prévu par l'article 302.3.172 du Règlement du personnel n'est pas applicable. Elle relève en particulier que l'existence du trop-perçu ressortait clairement des documents en cause et que l'intéressé était parfaitement au courant de la somme qu'il était censé recevoir aux termes de l'accord mutuel de cessation de service. La différence flagrante entre ce montant et celui qu'il a effectivement reçu ne pouvait échapper à l'attention d'une personne raisonnable, encore moins du requérant qui, en sa qualité d'ancien fonctionnaire chargé des finances, connaissait bien les procédures de paiement. En ne demandant pas d'explication au sujet du trop-perçu, le requérant a manqué à son devoir de loyauté à l'égard de l'Organisation.

La FAO affirme qu'elle avait un intérêt légitime dans le recouvrement du trop-perçu étant donné que celui-ci ne se justifiait en rien — constituant donc un enrichissement sans cause — et portait sur un montant important. De l'avis de la défenderesse, l'état physique et mental du requérant à l'époque de son départ n'a rien à voir avec la question centrale sur laquelle repose la requête et n'a aucune incidence sur la question de savoir si l'intéressé a reçu le trop-perçu de bonne foi. Tout en reconnaissant qu'un certain temps s'était écoulé avant qu'elle ne cherche à recouvrer le trop-perçu, la FAO considère qu'elle a agi raisonnablement vis-à-vis du requérant puisqu'elle était disposée à écouter ses propositions de règlement. Elle nie lui avoir causé un quelconque préjudice qui justifierait la réparation demandée.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable. Selon lui, la lettre du 19 juin 2007 constituait bien une décision administrative définitive, puisqu'elle confirmait la position antérieure de l'Organisation — telle qu'exposée dans la lettre du 21 mars — et ne lui donnait pas d'autre choix que d'engager une procédure de recours. De plus, en retenant le paiement de ses honoraires, la FAO avait déjà pris une mesure s'inscrivant dans le droit fil de sa décision.

Sur le fond, le requérant maintient ses moyens. Il explique qu'il n'est toujours pas en mesure de vérifier les montants exacts des paiements reçus au titre des indemnités de cessation de service, car le compte bancaire en cause a été fermé en 2001 et les relevés bancaires détruits. La raison pour laquelle il a décidé de verser le montant demandé par la FAO était pour mettre fin aux «insinuations malveillantes et vicieuses» tendant à faire croire qu'il avait utilisé la procédure de recours pour éviter de rembourser le trop-perçu. Il ajoute qu'il n'aurait pas refusé d'examiner la question si l'Organisation avait présenté une demande adéquate et courtoise au lieu d'insinuer qu'il avait agi de mauvaise foi.

E. Dans sa duplique, la FAO réitère sa position tant sur la recevabilité que sur le fond de la requête. Elle fournit le document à l'appui de son affirmation selon laquelle la somme indûment versée avait effectivement été perçue par le requérant et fait observer qu'il est facile d'obtenir des duplicata des relevés bancaires correspondant au compte de l'intéressé. Elle fait également observer que ce dernier a tiré profit du trop-perçu dans la mesure où l'Organisation n'a pas demandé le remboursement des intérêts sur cette somme, que le requérant était donc autorisé à garder.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant attaque la décision du Directeur général du 15 mai 2009 de rejeter son recours contre l'accusation de mauvaise foi, la demande de remboursement d'un prétendu trop-perçu et la suspension

du paiement du solde de ses honoraires de consultant. Le Comité de recours, dans son rapport daté du 14 novembre 2008, recommanda que «l'Organisation déclare à nouveau que la correspondance qu'elle avait adressée [au requérant] les 21 mars et 19 juin 2007» ne se voulait pas offensante, que «cette correspondance et les documents qui s'y rapportaient soient retirés du dossier individuel [du requérant]» et que «le solde des honoraires [...] lui soit versé sans plus tarder». Le Comité estima qu'aucune décision administrative n'avait été prise par l'Organisation en ce qui concernait le trop-perçu et son recouvrement, et retint donc le moyen avancé par l'Organisation quant à la non-recevabilité de la requête sur ce point. Dans sa décision du 15 mai 2009, le Directeur général approuva les conclusions du Comité de recours sur la non-recevabilité du recours en ce qui concernait la question du trop-perçu et la conclusion selon laquelle l'Organisation n'avait pas voulu être offensante. Toutefois, il décida de ne pas accepter les recommandations du Comité pour trois raisons. Premièrement, puisqu'il avait déjà été précisé dans la lettre du 19 juin 2007 que l'intention n'avait jamais été d'offenser l'intéressé, il considérait inutile de rouvrir la question. Deuxièmement, le requérant avait été informé dans cette même lettre que toute trace de la correspondance en cause serait supprimée de son dossier individuel une fois que la question serait réglée; l'affaire étant toujours en suspens, le Directeur général fit observer qu'il n'y avait pas de raison valable de retirer lesdits documents. Troisièmement, la décision de retenir le solde des honoraires du requérant «était la conséquence de la découverte du trop-perçu» et se justifiait pleinement selon un principe général du droit régissant le recouvrement des paiements indus.

2. Le Tribunal considère que la lettre du 19 juin 2007 était une décision administrative définitive visant à réclamer le remboursement du trop-perçu qui s'était produit au moment de la cessation de service du requérant en octobre 2000. Sur ce point, il y a lieu de noter qu'il est dit dans la lettre du 21 mars 2007 qu'elle «vis[ait] à obtenir le remboursement ou le recouvrement du trop-perçu» mais que, avant de s'engager dans cette voie, «l'Organisation examinera[it] toute observation que [le requérant] pourrait souhaiter formuler». Le

requérant formula plusieurs observations dans ses lettres du 7 et du 15 avril 2007 et, dans la première, demanda que le solde de ses honoraires soit immédiatement débloqué. La lettre du 19 juin 2007 ne contenait pas de réponse à cette demande. En fait, le fonctionnaire ayant rédigé cette lettre disait «attend[re] avec intérêt de recevoir les propositions [du requérant] concernant le règlement du montant dû». Le fait que le solde des honoraires de l'intéressé a continué d'être retenu ne peut s'expliquer que par le fait qu'il y a eu une décision définitive de demande de remboursement du trop-perçu. Ceci, combiné au fait que le fonctionnaire ayant rédigé la lettre a dit attendre avec intérêt de recevoir les propositions du requérant en vue du remboursement, a pour effet que la lettre du 19 juin 2007 doit être interprétée comme une décision administrative définitive de demande de remboursement du trop-perçu. De ce fait, le recours interne du requérant était recevable en ce qui concernait cette demande, comme l'est sa requête.

3. Dans la lettre du 21 mars 2007, l'Organisation a indiqué l'existence d'une dette pour laquelle elle réclamait du requérant qu'il procédât à un remboursement en arguant que, «en sa qualité de fonctionnaire chargé des finances [...] [il] ne pouvait [avoir] ignor[é] la disproportion flagrante entre les droits qui étaient les [siens] en vertu de l'accord mutuel de cessation de service et les sommes qu'[il avait] perçues», et que le délai prévu par l'article 302.3.172 du Règlement du personnel ne s'appliquait pas. Aux termes de cet article, «[l]e droit de l'Organisation à réclamer aux fonctionnaires la restitution d'un trop-payé qui a été fait et reçu en toute bonne foi se prescrit par deux ans à compter de la date du trop-payé». Le Tribunal est d'avis que la décision de demander un remboursement est viciée. Il ne ressort pas du dossier qu'il n'y ait pas eu bonne foi de la part du requérant. La bonne foi, en tant que principe général du droit, doit être présumée jusqu'à preuve du contraire. De plus, vu l'état mental et physique de l'intéressé à l'époque de son départ de l'Organisation, le fait que des paiements multiples, de montants divers, concernant sa cessation de service avaient été effectués par l'Organisation pendant une certaine période, le fait que sa femme prenait également sa retraite de l'Organisation et recevait des paiements similaires de sa part, toujours à la même époque,

le fait que, dans la lettre du 9 octobre 2000 décrivant les indemnités devant être versées lors de la cessation de service, il était précisé que «les sommes [énumérées étaient] approximatives» et, finalement, le fait que, pendant trente-deux ans, le requérant avait perçu son traitement et ses indemnités sans problème, le Tribunal admet que, quelles qu'aient été ses fonctions antérieures, l'intéressé n'a pas étudié ni vérifié chacun des versements effectués au moment de sa cessation de service.

4. Compte tenu de ce qui précède, l'Organisation n'avait aucune raison de réclamer un remboursement une fois écoulé le délai de deux ans prévu par l'article 302.3.172 du Règlement du personnel. De plus, il s'ensuit qu'en l'absence de dette légale, l'Organisation n'aurait pas dû suspendre le paiement du solde des honoraires du requérant pour son travail de consultant et n'aurait pas dû non plus refuser de retirer les documents contestés de son dossier individuel avant que l'intéressé n'ait procédé au remboursement. Le Tribunal relève que, dans la réponse de la défenderesse — datée du 10 décembre 2007 — au recours initial du requérant devant le Directeur général, il était dit qu'un examen des dettes restant dues à l'Organisation avait commencé en 2004, soit deux ans au-delà du délai permettant de réclamer un remboursement à l'intéressé, et que le versement indu effectué en sa faveur en octobre 2000 avait été découvert en 2006. On peut également relever qu'il semble inhabituel que l'administration n'ait informé le requérant du trop-perçu qu'en mars 2007 et n'ait demandé le remboursement qu'une fois qu'elle l'eût de nouveau recruté comme consultant.

5. La défenderesse soutient que, le requérant ayant remboursé la totalité de la somme demandée, il n'a plus d'intérêt pour agir. Cependant, bien que l'intéressé ne demande pas le remboursement des 16 725 dollars des États-Unis qu'il a versés à l'Organisation le 14 juillet 2009, il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral en raison des préjudices causés par la décision du 19 juin 2007, ainsi que des excuses officielles et les dépens. Il a donc un intérêt pour agir.

6. Il découle de ce qui précède que la décision attaquée ainsi que celle du 19 juin 2007 doivent être annulées. Le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 20 000 dollars. Le Tribunal ordonnera également à l'Organisation de retirer du dossier individuel de l'intéressé les documents contestés relatifs à la demande de remboursement. Toutefois, il n'est manifestement pas dans sa compétence d'ordonner à une organisation de présenter des excuses comme l'a demandé le requérant (voir les jugements 968, 1591 et 2605). Cette conclusion sera donc rejetée, ainsi que la demande de dommages-intérêts pour tort matériel qui n'a pas été étayée. Ayant eu en partie gain de cause, le requérant a droit à des dépens d'un montant de 2 000 dollars.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions du 15 mai 2009 et du 19 juin 2007 sont annulées et tous les documents et lettres s'y rapportant qui sont contestés seront retirés du dossier individuel du requérant.
2. La FAO versera au requérant des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis.
3. Elle lui versera également 2 000 dollars à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 mai 2011, par M^{me} Mary G. Gaudron, Présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M^{me} 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 6 juillet 2011.

MARY G. GAUDRON
GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
CATHERINE COMTET