

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**M.**  
**c.**  
**FAO**

**139<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4942**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. I. M. le 2 octobre 2021 et régularisée le 23 février 2022, le mémoire en réponse de la FAO du 18 juillet 2022 et le courriel du 27 août 2022 par lequel le requérant a informé le greffe qu'il ne souhaitait pas déposer de réplique;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la décision de le renvoyer pour faute.

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 2009. Au moment des faits, il travaillait en qualité d'assistant à l'appui logistique, sur un point de passage de la frontière entre le Rwanda et l'Ouganda, au sein du Bureau de pays au Rwanda.

En juin 2017, le Bureau de pays du PAM au Rwanda signala au Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) des allégations de conduite frauduleuse et de conflit d'intérêts concernant le requérant. À la suite d'un examen préliminaire, l'OIGI ouvrit une

enquête en juillet 2017. Le requérant fut informé qu'il faisait l'objet d'une enquête en novembre 2017.

Dans son rapport d'enquête du 20 février 2018, l'OIGI expliqua qu'en parallèle de ses fonctions d'assistant à l'appui logistique du PAM, le requérant avait mis en place une activité de dédouanement privée, qui permettait aux transporteurs de dédouaner auprès des autorités douanières des cargaisons du PAM passant du Rwanda vers l'Ouganda et que cette activité n'ayant jamais été ni signalée ni autorisée, elle permettait au requérant d'obtenir un avantage financier et créait un conflit d'intérêts direct avec le rôle que le PAM lui avait confié. Plus précisément, l'OIGI constatait que: a) le requérant avait profité de sa position de fonctionnaire du PAM pour mener, à l'insu du PAM, des activités externes en utilisant les connaissances et les relations dont il disposait grâce à sa position au PAM pour enjoindre aux entreprises sous contrat avec le PAM de travailler avec une société de dédouanement privée et en participant activement aux opérations et à la gestion de cette société privée tout en dissimulant son rôle; b) ces activités externes présentaient un grave conflit d'intérêts avec son rôle d'assistant à l'appui logistique au point de passage de la frontière; et c) il avait abusé de sa position en prenant contact avec des entreprises sous contrat avec le PAM et en demandant une rémunération pour la prestation de services privés. Au cours de l'enquête, l'OIGI découvrit également des preuves que le requérant avait consulté des contenus à caractère pornographique au moyen de son ordinateur du PAM. L'OIGI conclut que le requérant s'était livré à des pratiques frauduleuses et avait fait naître des conflits d'intérêts en mettant en place une activité extérieure en parallèle de son rôle au PAM et que, ce faisant, il avait exposé le PAM à d'importants risques sur le plan juridique et pour sa réputation. L'OIGI conclut également que le requérant avait enfreint la politique du PAM en matière d'information interne et de sécurité informatique en consultant des contenus à caractère pornographique au moyen de son équipement informatique fourni par le PAM. L'OIGI recommanda que des mesures administratives et/ou disciplinaires appropriées soient prises à l'encontre du requérant.

Le 6 mars 2018, le requérant fut informé de la décision de le suspendre avec traitement en attendant que l'administration examine les allégations le concernant. Par un mémorandum du 20 août 2018, le directeur de la Division des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) communiqua au requérant les conclusions de l'enquête et les accusations portées contre lui. Le directeur de HRD informa le requérant que les accusations étaient suffisamment graves pour justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre et l'application, si les faits reprochés étaient confirmés, d'une mesure disciplinaire pouvant aller jusqu'au renvoi. Il donna dix jours au requérant pour fournir une réponse écrite auxdites accusations. Dans sa réponse du 10 septembre 2018, le requérant nia les accusations.

Par un mémorandum du 11 janvier 2019, le directeur de HRD informa le requérant de la décision de considérer que sa faute avait été prouvée au-delà de tout doute raisonnable et de lui infliger la mesure disciplinaire de renvoi avec compensation en lieu et place de préavis et sans indemnité de licenciement, conformément à la disposition 303.0.1 du Règlement du personnel de la FAO/du PAM et aux points a) et e) de la section VIII.1.5.1 du Manuel des ressources humaines du PAM.

Le 5 avril 2019, le requérant forma un recours auprès du Directeur exécutif du PAM pour demander un réexamen de la décision de le renvoyer pour faute. À la suite du rejet de ce recours le 3 juin 2019, il saisit le Comité de recours de la FAO le 1<sup>er</sup> août 2019. Le Comité de recours rendit son rapport le 10 décembre 2020 et recommanda le rejet du recours pour défaut de fondement.

Par une lettre datée du 14 juin 2021, qui fut envoyée au requérant par un courriel de la même date mais que l'intéressé affirme avoir reçue le 5 juillet 2021, le Directeur général de la FAO informa le requérant qu'il avait décidé d'accepter la recommandation du Comité de recours tendant au rejet de son recours. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner sa réintégration. Il réclame les sommes suivantes à titre de dommages-intérêts pour tort matériel: i) un montant égal aux traitements qu'il aurait perçus s'il était resté au service du PAM, avec effet rétroactif au 24 janvier 2019; et ii) 90 000 dollars des États-Unis correspondant à la valeur de la maison

qu'il a perdue à la suite de son renvoi, en raison de son incapacité à régler les mensualités de l'emprunt qu'il avait contracté pour l'acheter. Il réclame également des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis à raison de l'interruption brutale et inattendue de sa carrière, et de l'impossibilité de financer les études de ses trois enfants.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

#### CONSIDÈRE:

1. Par sa requête du 2 octobre 2021, le requérant attaque devant le Tribunal la décision du Directeur général de la FAO rendue le 14 juin 2021. Dans cette décision, le Directeur général a accepté les conclusions du Comité de recours de la FAO, contenues dans son rapport du 10 décembre 2020, qui rejetaient pour défaut de fondement les demandes que le requérant avait formulées contre la décision du 3 juin 2019 du Directeur général du Programme alimentaire mondial (PAM) tendant au rejet de son recours contre la décision antérieure du directeur de la Division des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais), datée du 11 janvier 2019, de le renvoyer pour faute.

2. Dans la décision attaquée, le Directeur général a rappelé que le rapport du Comité de recours avait été établi à la suite d'un rapport d'enquête du Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) rendu le 20 février 2018, qui avait conclu que le requérant avait mené des activités externes non autorisées, ce qui avait fait naître un grave conflit d'intérêts, et qu'il avait fait un usage abusif des biens et des ressources du PAM, notamment en consultant des contenus à caractère pornographique sur son ordinateur. Le Directeur général a expliqué en détail pourquoi il avait décidé de rejeter les arguments avancés par le requérant pour contester les conclusions de ces rapports et a souligné que de nombreux éléments de preuve démontraient qu'il avait mené des activités externes non autorisées générant ainsi un conflit d'intérêts réel et perçu, et qu'il avait clairement fait un usage

abusif des ressources du PAM. Il a également été souligné que la décision de renvoyer le requérant pour faute avait été prise dans le respect des règles et procédures applicables et, en particulier, que le requérant avait bénéficié des garanties d'une procédure régulière.

3. Devant le Tribunal, le requérant invoque trois arguments principaux. Premièrement, il réitère son allégation selon laquelle son droit à une procédure régulière n'aurait pas été respecté. Deuxièmement, il prétend qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour établir qu'il avait mené des activités externes non autorisées, qu'il s'était mis dans une situation intenable en termes de conflit d'intérêts et qu'il avait volontairement fait un usage abusif de son ordinateur professionnel. Il ajoute que, de surcroît, la mesure disciplinaire qui lui a été infligée n'était pas proportionnée. Par ailleurs, il invoque une discrimination, un parti pris et une partialité à son égard. Troisièmement, il prétend qu'il aurait eu des retards déraisonnables et excessifs dans la procédure de recours interne.

4. La FAO conteste fermement ces diverses affirmations. En outre, elle soulève une exception d'irrecevabilité à la requête au motif que celle-ci serait frappée de forclusion, car elle a été déposée devant le Tribunal le 2 octobre 2021, soit plus de 90 jours après la date à laquelle la décision attaquée a été rendue. Sur ce point, le requérant affirme qu'il n'a reçu la décision attaquée que le 5 juillet 2021 et qu'il a formé sa requête dans le délai applicable.

5. S'agissant du rôle du Tribunal en matière de mesures et sanctions disciplinaires, il convient de rappeler ce que celui-ci a déclaré dans le jugement 4362, au considérant 7, et réaffirmé dans le jugement 4749, au considérant 5:

«Dans une affaire comme le cas d'espèce, le Tribunal n'a pas pour rôle d'évaluer lui-même les éléments de preuve ni de déterminer si l'accusation de faute a été établie au-delà de tout doute raisonnable; il doit plutôt apprécier si le décideur disposait d'éléments de preuve lui permettant de parvenir à cette conclusion (voir, par exemple, le jugement 3863, au considérant 11). Une partie du rôle du Tribunal consiste à déterminer si le décideur a correctement appliqué le niveau de preuve au moment d'évaluer les éléments de preuve (voir le jugement 3863, au considérant 8).»

En outre, dans le jugement 4579, au considérant 4, le Tribunal a souligné qu'«[il] ne mettra en cause les constatations d'un organe d'enquête qu'en cas d'erreur manifeste (voir les jugements 4444, au considérant 5, et 4065, au considérant 5)» (voir également les jugements 4770, au considérant 12, et 4745, au considérant 5).

6. Le Tribunal observe également que, s'agissant de la charge de la preuve applicable dans les procédures disciplinaires, il a rappelé, toujours dans le jugement 4749, au considérant 5, que «c'est à l'organisation qu'incombe la charge de prouver au-delà de tout doute raisonnable que le fonctionnaire visé est coupable des actes reprochés avant d'infliger une sanction disciplinaire». Et, toujours dans le jugement 4362, aux considérants 8 et 10, il a notamment déclaré ce qui suit:

«8. Le niveau de preuve "au-delà de tout doute raisonnable" n'est pas censé créer un obstacle insurmontable qui empêcherait les organisations de sanctionner un fonctionnaire à l'issue d'une procédure disciplinaire. Il ne devrait assurément pas avoir cet effet. Le Tribunal s'est prononcé à de nombreuses reprises sur ce qui est exigé. En réalité, ce niveau de preuve est à mettre en relation avec le fait qu'une procédure disciplinaire peut souvent avoir de graves conséquences pour le fonctionnaire concerné – y compris son licenciement – et peut également porter gravement atteinte à sa réputation et à sa carrière de fonctionnaire international. Dès lors, il y a lieu d'exiger de l'organisation qu'elle ait une forte conviction que la mesure disciplinaire soit justifiée parce que la faute a été prouvée. La probabilité qu'une faute ait été commise ne suffit pas et n'offre pas une protection adéquate aux fonctionnaires internationaux. Il n'est guère utile d'affirmer, en substance, que le niveau de preuve requis correspond à la norme "de droit pénal" appliquée dans certains systèmes juridiques nationaux, et que la norme "de droit civil" appliquée dans ces mêmes systèmes conviendrait mieux en ce qu'elle implique d'apprécier les preuves selon la prépondérance des probabilités. Le niveau de preuve "au-delà de tout doute raisonnable" qui découle de la jurisprudence du Tribunal, telle qu'elle a évolué au fil des décennies, répond à un objectif propre au droit de la fonction publique internationale.

[...]

10. [...] Le niveau de preuve "au-delà de tout doute raisonnable" concerne aussi bien l'établissement de faits précis que le degré global de conviction que les accusations portées contre le fonctionnaire ont été établies. En ce qui concerne la preuve de tout fait pertinent essentiel, la

personne ou l'organe chargés d'apprécier les preuves et de prendre une décision au terme de la procédure disciplinaire doivent être convaincus au-delà de tout doute raisonnable qu'un fait particulier est avéré.»

7. Dans son premier argument concernant des motifs liés à la procédure et le prétendu non-respect de son droit à une procédure régulière, le requérant soulève des griefs d'ordre général concernant le déni de son droit à une procédure équitable, le déni de son droit à un conseil et l'exclusion délibérée de témoins potentiellement à décharge. Toutefois, le Tribunal observe que ces griefs d'ordre général, qui sont en fait rejetés avec véhémence par l'Organisation, ne sont tout simplement pas étayés par les éléments du dossier.

Les éléments de preuve qui figurent dans le dossier, et sur lesquels la FAO se fonde pour réfuter cet argument, montrent plutôt que, conformément aux exigences de la jurisprudence constante du Tribunal (voir, par exemple, les jugements 4697, au considérant 11, et 4106, au considérant 9), le requérant a eu la possibilité, et même plus d'une fois, de présenter ses observations sur toutes les questions pertinentes au cours de l'enquête de l'OIGI. Les éléments de preuve confirment également que le requérant a été informé des allégations de faute le concernant dès l'ouverture de l'enquête, qu'il a eu la possibilité d'examiner les preuves présentées et de répondre aux accusations, et qu'il a été invité à produire des preuves ou à nommer des témoins pour sa défense. Il a également eu la possibilité de soumettre des éléments de preuve ou informations supplémentaires pour sa défense avant la clôture de l'enquête.

Les éléments de preuve qui figurent dans le dossier étayent également la conclusion selon laquelle le requérant a eu amplement la possibilité de vérifier les preuves et de répondre aux accusations portées contre lui à tous les stades de la procédure, c'est-à-dire avant la décision de renvoi du 11 janvier 2019, pendant la procédure de réexamen menée par la suite qui a abouti au refus d'annuler la mesure du 3 juin 2019 et pendant la procédure de recours devant le Comité de recours qui a abouti au rapport de ce dernier du 10 décembre 2020.

Enfin, les éléments de preuve qui figurent dans le dossier indiquent que, bien que le requérant ait été informé de la possibilité de demander à un autre fonctionnaire de plaider sa cause pendant la procédure

interne, comme le prévoit la disposition 303.1.36 du Règlement du personnel, il ne s'en est pas prévalu.

Par conséquent, le premier argument du requérant concernant un prétendu non-respect de son droit à une procédure régulière n'a pas été établi.

8. S'agissant des motifs de fond relatifs à une prétendue illégalité, c'est-à-dire du deuxième argument du requérant, l'intéressé affirme tout d'abord, à propos de la prétendue insuffisance des éléments de preuve, que sa collaboration avec les deux autres entités mentionnées dans le rapport d'enquête de l'OIGI, qui constituait le principal fondement de la décision attaquée, était strictement limitée à des activités de conseil, d'orientation, de mentorat et de facilitation selon les besoins. Toutefois, le Tribunal note que, hormis le fait que l'étendue de son implication a été amplement documentée et attestée par des personnes extérieures à l'organisation, qui ont brossé un tableau bien différent de celui que le requérant a présenté, il demeurerait incontesté qu'il avait, à tout le moins, omis de révéler la situation et de demander les autorisations appropriées pour mener des activités avec ces deux entités.

S'agissant de sa deuxième affirmation, selon laquelle il n'y avait pas conflit d'intérêts car il n'y avait eu pour lui ni intérêt financier, ni cadeau, ni récompense d'aucune sorte dans un contexte où il alléguait avoir simplement répondu à des demandes dans un esprit bienveillant et désintéressé pour aider des personnes dans le besoin, le Tribunal relève que cette affirmation est une nouvelle fois contredite par de nombreux éléments de preuve, y compris des preuves documentaires, pour lesquels l'organisation a pu correctement estimer qu'ils étaient convaincants et qu'ils avaient établi les faits au-delà de tout doute raisonnable.

Enfin, le Tribunal note que la dernière affirmation du requérant concernant son comportement répréhensible s'agissant de l'usage abusif qu'il avait fait des biens du PAM en consultant des contenus à caractère pornographique sur son ordinateur professionnel, exposant ainsi l'organisation à de graves risques pour sa réputation, est tout sauf convaincante. À cet égard, il suffit de rappeler que, même si le requérant

avait initialement affirmé que les dossiers en question étaient personnels et sans rapport avec les activités du PAM, ce qui avait clairement montré sa méconnaissance de la question et de sa gravité, il avait ensuite prétendu, quoique sans fournir de preuve, que ces dossiers provenaient de courriels indésirables ou autres pop-ups inévitables dus à des connexions à des réseaux publics non sécurisés.

9. S'agissant de ce deuxième argument, selon lequel les preuves sur lesquelles s'est fondée l'Organisation seraient insuffisantes, le Tribunal estime que le requérant méconnaît manifestement la nature de l'examen dont il est chargé. En effet, il n'appartient pas au Tribunal, dont le rôle n'est pas de supplanter l'administration d'une organisation internationale, de réexaminer les éléments de preuve. Au contraire, dans une affaire comme le cas d'espèce, conformément aux principes susmentionnés de la jurisprudence constante du Tribunal, il lui suffit d'établir que les éléments de preuve dont disposaient les décideurs pouvaient justement les amener à la conclusion qu'ils ont tirée. Dans la présente affaire, un examen sommaire des éléments de preuve montre clairement que le Directeur général de la FAO, dans la décision attaquée, ainsi que le Directeur exécutif du PAM et le directeur de HRD du PAM, dans leurs décisions respectives qui précédaient la décision attaquée, auraient pu aisément conclure, au-delà de tout doute raisonnable, que le requérant s'était rendu coupable de la faute qui lui était reprochée, ce qui justifiait alors l'imposition d'une sanction disciplinaire (voir, par exemple, les jugements 4859, au considérant 27, et 4227, au considérant 6). Il convient d'ajouter que tant l'OIGI, dans son rapport détaillé, que le Comité de recours, dans son rapport ultérieur, avaient abouti à des conclusions similaires.

10. S'agissant de la question de la proportionnalité de la sanction disciplinaire imposée, le Tribunal rappelle qu'il a déclaré dans le jugement 4749, au considérant 10, se référant au jugement 4478, aux considérants 11 et 12, que « “[l]a jurisprudence confirme que la décision sur le type de mesures disciplinaires à prendre relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire, pour autant que la mesure ne soit pas disproportionnée ” (voir également le jugement 3640, au

considérant 29), et que “le Tribunal ne saurait substituer son appréciation à celle d’une autorité disciplinaire, [car] il se borne à évaluer si la décision est dans les limites de l’acceptable” (voir également à ce sujet le jugement 3971, au considérant 17)». En outre, dans le jugement 2699, au considérant 15, le Tribunal a souligné qu’il accordera un grand respect aux décisions concernant les sanctions lorsque la faute grave implique de la malhonnêteté, des déclarations mensongères et un manque d’intégrité (voir aussi, sur ce point, le jugement 4308, au considérant 18). En l’espèce, le Tribunal estime que la sanction disciplinaire de renvoi était certainement dans les limites de l’acceptable.

11. S’agissant des motifs de fond relatifs à une prétendue illégalité soulevés dans sa requête, le requérant soutient en outre, en formulant à nouveau des affirmations très générales et infondées, que la décision de le renvoyer était entachée de discrimination, de parti pris et de partialité à son égard. Or, s’agissant de ce type d’allégations, il suffit de rappeler que, dans le jugement 4745, au considérant 12, par exemple, le Tribunal a relevé ce qui suit:

«Selon la jurisprudence bien établie du Tribunal, c’est au requérant qu’incombe la charge de prouver les allégations de parti pris (voir, par exemple, le jugement 4010, au considérant 9). Bien que, souvent, la preuve du parti pris ne soit pas apparente et que celui-ci doive être induit des circonstances entourant l’affaire, le requérant, à qui incombe la charge de prouver ses allégations, n’est pas dispensé d’apporter des éléments d’appréciation d’une qualité et d’un poids suffisants pour persuader le Tribunal. De simples soupçons et des allégations sans preuve ne suffisent manifestement pas, d’autant moins, comme c’est le cas en l’espèce, lorsque les actes de l’Organisation, qui sont censés avoir été entachés de parti pris, se révèlent avoir une justification objective vérifiable (voir le jugement 4608, au considérant 7, et la jurisprudence citée).»

En l’espèce, il y a lieu d’écarter purement et simplement les allégations non étayées de discrimination, de parti pris et de partialité.

Le deuxième argument du requérant est par conséquent dénué de fondement concernant l’ensemble des moyens avancés.

12. Enfin, dans le troisième argument qu'il soulève concernant le temps qui s'est écoulé entre la saisine du Comité de recours le 1<sup>er</sup> août 2019 et la notification de la décision attaquée du 14 juin 2021, le requérant prétend que ce délai a été long, déraisonnable et excessif, et également contraire aux règles applicables.

Il est vrai que le Tribunal a régulièrement rappelé que les fonctionnaires internationaux sont en droit d'attendre que leur cause soit examinée par les organes de recours interne dans un délai raisonnable et qu'un manquement à cette exigence de célérité de traitement peut justifier l'octroi d'une indemnité (voir, par exemple, les jugements 3510, au considérant 24, et 2116, au considérant 11). Toutefois, le Tribunal a aussi souligné, à ce propos, que le montant de la réparation susceptible d'être accordée à ce titre dépend de deux facteurs essentiels, qui sont, d'une part, la durée du retard constaté et, d'autre part, les conséquences de ce retard pour le fonctionnaire intéressé (voir, par exemple, les jugements 4727, au considérant 14, 4635, au considérant 8, 4178, au considérant 15, 4100, au considérant 7, et 3160, au considérant 17).

Néanmoins, alors que la durée du retard de la procédure interne semble objectivement déraisonnable en l'espèce compte tenu de l'objet du recours, à savoir le renvoi du requérant, les dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis qu'il réclame dans la présente procédure ne concernent en aucun cas ce retard.

Par conséquent, son troisième et dernier argument doit également être rejeté.

13. Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun des arguments invoqués par le requérant n'est fondé. Par conséquent, ses demandes connexes de réintégration et d'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel et moral doivent également être rejetées. En tout état de cause, le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence constante, un requérant qui réclame une indemnité pour tort matériel et moral doit clairement établir l'illégalité de l'acte lui faisant grief, le préjudice subi et le lien de causalité entre l'illégalité alléguée et ce préjudice, et que la charge de la preuve à cet égard lui incombe (voir, par exemple, les jugements 4637, au considérant 19, 4158, au considérant 4, 3778, au

considérant 4, 2471, au considérant 5, 1942, au considérant 6, et 732, au considérant 3). Le Tribunal estime que, dans ses écritures, le requérant ne justifie pas les montants des dommages-intérêts pour tort matériel et moral qu'il réclame, et encore moins l'existence d'une quelconque illégalité.

14. Il en résulte que la requête est dénuée de fondement dans son intégralité et qu'elle doit être rejetée. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'examiner la fin de non-recevoir que la FAO oppose à la requête.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 novembre 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 6 février 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

*(Signé)*

PATRICK FRYDMAN    JACQUES JAUMOTTE    CLEMENT GASCON

MIRKA DREGER