

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

M.
c.
FAO

139^e session

Jugement n° 4943

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. J. M. le 28 février 2022, le mémoire en réponse de la FAO du 11 juillet 2022, la réplique du requérant du 19 octobre 2022 et la duplique de la FAO du 6 février 2023;

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 attaque la décision de le renvoyer sans préavis pour motif disciplinaire.

Le requérant, ressortissant de la République démocratique du Congo (RDC), est entré au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies (ONU) et à la FAO, en 2008, en qualité d'assistant de programme dans le cadre d'un accord de services spéciaux au sein du bureau de pays en RDC. En 2010, il obtint un contrat de durée déterminée en qualité d'agent chargé de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité au niveau national (VAM selon son sigle anglais), de classe NO-A, au bureau auxiliaire de Bunia (RDC). En 2016, il fut nommé agent chargé de l'analyse et de la cartographie de la

vulnérabilité, du suivi et de l'évaluation au niveau national, à la classe NO-B, au bureau auxiliaire de Kalemie (RDC).

En septembre 2015, le Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) ouvrit une enquête sur des allégations de détournement de fonds lors d'une «distribution d'espèces au moyen de téléphones portables»*, effectuée en décembre 2014 par le PAM et par un prestataire de services extérieur basé en RDC, après avoir été informé, le 3 mars 2015, que des écarts avaient été constatés lors d'une mission de contrôle effectuée à la suite de la distribution, d'une mission de vérification ultérieure menée par le bureau auxiliaire de Bunia et d'une mission supplémentaire réalisée par le PAM et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

À l'issue d'une enquête préliminaire, le requérant fut identifié comme l'auteur de la liste des bénéficiaires de versements utilisée lors de la distribution de décembre et comme le coordonnateur de l'activité. Le 17 mars 2016, l'OIGI informa le requérant qu'il avait reçu des allégations selon lesquelles il aurait été impliqué dans un certain nombre d'actes répréhensibles. Le 19 mars 2016, l'OIGI interrogea le requérant et, le 18 juillet 2016, il rendit son rapport d'enquête, dans lequel il conclut que le requérant avait fraudé le PMA lorsqu'il avait: i) modifié «des renseignements identifiables»* pour créer des entrées fictives, pour au moins 1 427 bénéficiaires, sur la liste des bénéficiaires de versements utilisée lors de la distribution; ii) distribué des espèces et des téléphones portables à au moins 464 personnes non autorisées; iii) pris possession sans autorisation de la somme de 148 240 dollars des États-Unis en espèces, dont une partie n'avait pas été retrouvée, remise par le prestataire en violation du contrat conclu entre celui-ci et le PAM; iv) autorisé le prestataire à remettre des téléphones portables, dont une partie n'avait pas été retrouvée, à un employé du PAM, en violation du contrat conclu entre le prestataire et le PAM; et v) soumis au PAM un faux rapport de résultats de programme pour dissimuler la fraude. L'OIGI conclut également que le requérant avait fraudé le PAM en lien avec un financement anticipé reçu pour acheter des matériaux

* Traduction du greffe.

en vue de construire des abris pour la distribution, le requérant ayant présenté des factures gonflées concernant l'achat de matériaux de qualité insuffisante, entraînant ainsi une perte de 1 745 dollars des États-Unis pour le PAM, charge qui a toutefois été abandonnée par l'organisation. L'OIGI conclut notamment qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour étayer l'affirmation selon laquelle le requérant avait «[p]articipé à un système visant à spolier le PAM d'une somme d'argent en espèces et de téléphones portables, entraînant une perte de 58 581,60 [dollars des États-Unis], y compris des distributions à des personnes non autorisées»*. Il recommanda que des «mesures administratives et/ou disciplinaires appropriées»* soient prises à l'encontre du requérant.

Dans un mémorandum daté du 12 janvier 2018, reçu par le requérant le 1^{er} février 2018, le directeur de la Division des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) résuma les conclusions de l'enquête et informa le requérant que le PAM les considéraient comme suffisamment graves pour justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre. Il indiqua qu'il y avait des éléments de preuve au-delà de tout doute raisonnable à l'appui de l'accusation de faute grave portée contre le requérant sur la base des allégations selon lesquelles il avait: i) «participé à des pratiques frauduleuses permettant que des téléphones portables et des sommes d'argent en espèces prévues pour aider des bénéficiaires du PAM ne soient pas retrouvés»* ; ii) fait montre de «grave négligence en permettant, sans y être dûment autorisé, une distribution à des bénéficiaires non approuvés»* ; et iii) par sa conduite, «exposé le PAM à des risques d'atteinte à sa réputation vis-à-vis de [ses] collègues et de parties externes»*. Le directeur de HRD ajouta que la mesure disciplinaire envisagée était celle de renvoi sans préavis. Avec le mémorandum du 12 janvier, le requérant reçut une copie expurgée du rapport d'enquête et fut prié de répondre aux accusations portées contre lui, ce qu'il fit le 13 février 2018.

* Traduction du greffe.

Par un mémorandum du 14 septembre 2018, le directeur de HRD informa le requérant de la décision de lui appliquer la mesure disciplinaire de renvoi sans préavis. Il expliqua que le requérant n'avait fourni aucune information qui aurait justifié un réexamen des accusations portées contre lui et que l'administration estimait qu'il était établi, au-delà de tout doute raisonnable, qu'il avait commis une faute sur la base des accusations selon lesquelles il avait participé à des «pratiques frauduleuses»*, avait fait montre de grave négligence et avait exposé, par sa conduite, le PAM à des risques d'atteinte à sa réputation vis-à-vis des parties internes et externes.

Le 13 décembre 2018, le requérant forma un recours auprès du Directeur exécutif du PAM contre la décision du 14 septembre. Le Directeur exécutif rejeta ce recours par lettre du 6 mars 2019 et, le 24 avril 2019, le requérant saisit le Comité de recours pour demander l'annulation des décisions du 14 septembre 2018 et du 6 mars 2019 ainsi que sa réintégration dans son ancien poste. À défaut, il réclamait une indemnité correspondant au montant de ses traitements jusqu'à son âge réglementaire de départ à la retraite. Il réclamait également des dommages-intérêts pour tort matériel et moral.

Le Comité de recours rendit son rapport le 23 juin 2021. Premièrement, il conclut que les faits frauduleux reprochés au requérant n'avaient pas été prouvés au-delà de tout doute raisonnable. Deuxièmement, il conclut que le requérant avait certes fait montre de négligence, mais pas de grave négligence, car une telle conduite «ne se serait vérifiée que s'il avait été prouvé au-delà de tout doute raisonnable que [le requérant] avait agi seul»*, ce que le Comité jugeait «très improbable»* du fait que les écritures des parties semblaient plutôt désigner un «réseau plus large de personnes qui participaient à l'opération et auraient fait montre, comme [le requérant], de divers degrés de négligence»*. Le Comité de recours recommanda «de rejeter le recours en ce qui concerne la négligence»*, de retirer l'accusation de fraude du dossier du requérant et de lui verser l'équivalent de

* Traduction du greffe.

l'intégralité de son traitement et des indemnités connexes jusqu'au terme de son contrat.

Par lettre du 15 décembre 2021, le Directeur général de la FAO informa le requérant de sa décision de suivre la recommandation du Comité de recours tendant au rejet de son recours, mais pour d'autres motifs, et de rejeter la recommandation tendant à ce que lui soit octroyée une indemnité. S'agissant de l'accusation de conduite frauduleuse, le Directeur général nota qu'il était en désaccord avec les conclusions du Comité, car celui-ci n'avait pas examiné les preuves qui justifiaient les accusations portées contre le requérant, et estima qu'au vu des éléments du dossier, «notamment de la reconnaissance par [le requérant] de certains faits»*, le PAM avait établi au-delà de tout doute raisonnable que ses actions et omissions constituaient une fraude. S'agissant de l'accusation de grave négligence, le Directeur général était en désaccord avec l'analyse du Comité de recours et relevait qu'une telle conduite dépendait du comportement individuel du requérant, et non de la question de savoir s'il avait agi seul. Il concluait que l'accusation de grave négligence était établie au-delà de tout doute raisonnable. Enfin, le Directeur général affirmait que les faits en question s'étaient produits lors d'une distribution d'aide en espèces à des bénéficiaires vulnérables, en présence de collègues du PAM, de représentants de communautés et de parties externes, organisée au moyen de ressources fournies par des donateurs et dont le PAM était garant, et que, pour cette raison, l'accusation d'atteinte à la réputation était établie. Le Directeur général concluait que toutes les accusations étaient établies selon le niveau de preuve requis et décida de rejeter le recours comme étant infondé. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de le réintégrer dans son ancien poste. À défaut, il demande au Tribunal d'ordonner sa réintégration avec une rétrogradation de la classe NO-B à la classe NO-A ou, si la réintégration n'est pas possible, d'ordonner à l'Organisation de lui verser des indemnités appropriées en lieu et place de réintégration, d'un montant laissé à l'appréciation du Tribunal.

* Traduction du greffe.

Le requérant demande également au Tribunal d'ordonner qu'une réparation lui soit versée à titre de dommages-intérêts pour tort matériel, pour l'ensemble des traitements, prestations, indemnités et autres émoluments qu'il a perdus depuis la date de son renvoi sans préavis jusqu'à celle de sa réintégration, ou jusqu'à une date qui sera fixée par le Tribunal au cas où la réintégration ne serait pas possible, ainsi qu'à titre de dommages-intérêts pour tort moral, d'un montant laissé à l'appréciation du Tribunal. Enfin, il réclame les dépens encourus pendant la procédure interne et devant Tribunal, d'un montant de 8 000 dollars des États-Unis.

L'Organisation demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité et de ne faire droit à aucune des conclusions du requérant.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant était membre du personnel du Programme alimentaire mondial (PAM) jusqu'à son renvoi sans préavis en septembre 2018. Le contexte général ayant été suffisamment exposé ci-dessus, il n'y a pas lieu de l'évoquer à nouveau. Il suffira de relever que le requérant a contesté son renvoi par la voie d'un recours interne devant le Comité de recours, qui a rendu son rapport le 23 juin 2021. Il a affirmé que les allégations de fraude et de grave négligence n'avaient pas été prouvées, mais qu'il était convaincu que le requérant avait fait montre de négligence. Par conséquent, il a estimé que le recours devait être rejeté «en ce qui concerne la négligence»^{*} et a recommandé de retirer l'accusation de fraude du dossier du requérant et de lui octroyer une indemnité. Conformément à la recommandation, le Directeur général a rejeté le recours dans la décision attaquée du 15 décembre 2021. Toutefois, il a fondé sa décision sur d'autres motifs, car il était en désaccord avec les conclusions du Comité de recours concernant tant la question de la fraude que celle de la grave négligence. Il était convaincu qu'il y avait eu fraude et grave négligence, raison pour laquelle il avait décidé de rejeter le recours.

^{*} Traduction du greffe.

2. Le Comité de recours, composé de cinq membres, a conclu au vu des pièces dont il disposait, comme indiqué dans son rapport, qu'il «ne souscrivait pas à l'affirmation du [PAM] selon laquelle les faits frauduleux reprochés au [requérant] avaient été prouvés au-delà de tout doute raisonnable»*. Il avait relevé, plus haut dans le rapport, que le requérant contestait toutes les conclusions selon lesquelles il avait «manipulé la liste de bénéficiaires»*. Dans la décision attaquée, le Directeur général était en désaccord avec cette conclusion concernant la preuve de la fraude et il estimait qu'«au vu des preuves du dossier, notamment de la reconnaissance [par le requérant] de certains faits, [...] le [PAM avait] établi au-delà de tout doute raisonnable que les actions et omissions [du requérant] constituaient une fraude»*. Dans le paragraphe de la décision attaquée qui précédait cette conclusion, le Directeur général énumérait trois éléments de preuve qui démontreraient que le requérant «avait commis une fraude»*, tout en évoquant également d'autres preuves.

3. Le premier des trois éléments de preuve cités était identifié comme «la reconnaissance [par le requérant] qu'[il] avait intentionnellement manipulé la liste des bénéficiaires en y incluant des doublons»*. Le fait qu'une personne reconnaisse avoir «intentionnellement manipulé»* des chiffres ou des données signifie que cette personne admet clairement que les données ou les chiffres ont été altérés, au moyen d'une «manipulation»*, pour des motifs cachés, répréhensibles ou inavouables, et pas simplement qu'ils ont été altérés. Dans le contexte d'une affaire où une fraude a été alléguée, une telle reconnaissance d'une manipulation intentionnelle permettrait effectivement de conclure qu'une fraude a été commise. Il ne s'agit pas d'une simple question de sémantique sans conséquence.

4. Le contexte dans lequel une telle reconnaissance aurait eu lieu était un entretien du Bureau de l'inspection et des enquêtes (OIGI selon son sigle anglais) avec le requérant le 19 mars 2016. Alors que l'OIGI a conclu à une fraude, dans son rapport, il a indiqué d'un ton neutre,

* Traduction du greffe.

voire bienveillant, que le requérant avait affirmé lors de l'entretien avoir «modifi[é] des données de bénéficiaires»*, «cré[é] des doublons de bénéficiaires»* ou «insér[é] des doublons de bénéficiaires»*. L'OIGI n'a certainement pas conclu que le requérant avait admis avoir «intentionnellement manipulé»* des chiffres ou des données. Il n'a pas non plus suggéré que, dans le compte rendu de l'entretien, le requérant avait employé un langage dont on pouvait considérer qu'il impliquait la reconnaissance d'une manipulation intentionnelle. Or, dans sa décision de licencier le requérant sans préavis, dans la décision attaquée ou dans ses moyens devant le Tribunal, l'Organisation n'a pas établi que l'intéressé avait agi de la sorte.

5. Le Directeur général a fait de la reconnaissance de la «manipulation intentionnelle»* l'un des éléments centraux sur lesquels il s'est fondé pour rejeter la conclusion du Comité de recours. Il lui était loisible d'adopter un autre point de vue que celui du Comité de recours, mais il devait justifier cette autre conclusion par des motifs convaincants (voir les jugements 4832, aux considérants 31 à 33, 4697, au considérant 5, et 4504, au considérant 10). Comme il ressort de ce qui a été dit précédemment, les motifs avancés n'étaient pas convaincants.

6. Le Tribunal pourrait renvoyer l'affaire à la FAO pour permettre au Directeur général de déterminer s'il convenait de rejeter le recours ou d'y faire droit et de motiver cette décision. Dans ce cas, il serait souhaitable que le Directeur général examine les divers vices, tant de procédure que de fond, allégués par le requérant dans l'examen et la détermination des accusations portées contre lui et qu'il réexamine également les conclusions du Comité de recours. En outre, les conclusions du Comité de recours jettent un sérieux doute sur la décision initiale de septembre 2018 de licencier le requérant sans préavis pour fraude et grave négligence. Toutefois, au lieu de faire durer le réexamen des accusations portées contre le requérant en renvoyant l'affaire et vu que les faits de l'espèce remontent à près de dix ans, il

* Traduction du greffe.

convient que le Tribunal règle définitivement la question et détermine ici la réparation appropriée.

7. L'irrégularité dans le processus de décision évoquée au considérant 5 ci-dessus justifierait l'annulation de la décision attaquée. Toutefois, il convient de déterminer si cette réparation est appropriée dans les circonstances de l'espèce. L'article VIII du Statut du Tribunal prévoit que le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, peut ordonner l'annulation de la décision attaquée et que, si cela n'est pas possible ou opportun, le Tribunal peut allouer à l'intéressé une indemnité pour le préjudice subi.

8. Le Tribunal relève que le Comité de recours a conclu que le requérant avait fait montre de négligence. Dans les moyens du requérant, sa réponse aux conclusions du Comité constitue un élément important et le requérant y évoque la négligence d'autres personnes. Bien que le requérant ne le dise pas explicitement, l'approche qu'il adopte dans ses moyens est manifestement une reconnaissance implicite du fait qu'il a fait montre de négligence. Et alors qu'il demande sa réintégration, il envisage, dans les mesures qu'il demande, la possibilité qu'une telle réintégration ne soit pas possible. Le Tribunal a déclaré à maintes reprises qu'il pouvait refuser d'ordonner une telle mesure si la réintégration n'était plus possible ou si elle était inopportune. Selon la jurisprudence du Tribunal, une réintégration s'avère inopportune lorsqu'un employeur a des raisons valables de ne plus avoir confiance en son employé (voir, notamment, les jugements 4579, au considérant 7, 4310, au considérant 13, et 3364, au considérant 27). Il ne fait guère de doute que ce soit le cas en l'espèce. Dans ces circonstances, le requérant a droit à des dommages-intérêts pour la perte de chance de conserver son emploi au sein de la FAO, à cette réserve près qu'il aurait pu finalement être établi qu'il avait participé à une fraude, comme l'a conclu l'OIGI. Le montant de ces dommages-intérêts est fixé à 20 000 dollars des États-Unis.

9. La question qui se pose maintenant est de savoir quelle réparation devrait être accordée au requérant pour le préjudice que lui a causé son renvoi illégal. Le Tribunal estime qu'il a subi un préjudice moral en raison de son renvoi, ce qui doit donner lieu à l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral, qu'il fixe à 20 000 dollars des États-Unis.

10. Le requérant réclame des dommages-intérêts pour tort moral à raison des retards dans l'enquête sur les allégations le concernant et du temps qu'il a ainsi fallu pour mener la procédure à son terme (y compris le recours interne) et déterminer les accusations portées contre lui. Le Tribunal reconnaît, sans rentrer dans les détails, que cette durée a été excessive. Toutefois, l'affirmation selon laquelle le requérant aurait subi un préjudice moral justifiant une demande de dommages-intérêts à ce titre n'est formulée qu'en des termes très généraux, à savoir notamment que «des retards dans le processus de justice interne ont eu des effets dévastateurs sur le bien-être personnel, professionnel, psychologique et familial du requérant»^{*} et que «sa vie s'est effondrée, car sa réputation a été ruinée et le secteur humanitaire international l'a mis à l'index»^{*}. Un exemple est cité, selon lequel le requérant a obtenu un emploi auprès d'une association caritative internationale mais a été prié de démissionner prématurément à la suite de pressions exercées par un fonctionnaire de la FAO. Mais, même si cela était vrai, ce serait sans incidence sur les conséquences dudit retard. Selon la jurisprudence du Tribunal, le montant de la réparation susceptible d'être accordée pour un retard déraisonnable dépend, en principe, 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 4655, au considérant 21, 4635, au considérant 8, et 3160, au considérant 17). Le Tribunal a régulièrement déclaré qu'en matière de dommages-intérêts un requérant qui demande une indemnité doit clairement démontrer l'illégalité de l'acte, 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 les jugements 4891,

^{*} Traduction du greffe.

au considérant 17, 4556, au considérant 12, 4158, au considérant 4, 4157, au considérant 7, et 4156, au considérant 5). Or le requérant n'a pas démontré qu'il a subi un préjudice moral en raison de ce retard. Il n'y a donc pas lieu d'octroyer à ce titre des dommages-intérêts pour tort moral.

11. Obtenant gain de cause dans une mesure importante, le requérant a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 3 000 dollars des États-Unis.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La FAO versera au requérant des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis.
2. La FAO versera au requérant une indemnité pour tort moral d'un montant de 20 000 dollars des États-Unis.
3. La FAO versera au requérant la somme de 3 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 25 octobre 2024, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, 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)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

MIRKA DREGER