

L. L.
c.
OIT

130^e session

Jugement n° 4311

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. B. B. L. L. le 14 août 2017 et régularisée le 21 septembre, la réponse de l'OIT du 27 octobre, la réplique du requérant du 12 décembre 2017 et la duplique de l'OIT du 12 janvier 2018;

Vu les articles II, paragraphe 1, 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 lui infliger la sanction de renvoi sans préavis.

Au moment des faits, le requérant, titulaire d'un engagement sans limitation de durée, était responsable du Bureau de pays de l'OIT pour la Côte d'Ivoire à Abidjan. À l'issue d'un audit effectué par le Bureau de l'audit interne et du contrôle (IAO selon son sigle anglais) sur les activités administratives et financières dudit bureau de pays pour la période allant de janvier 2010 à novembre 2012, il s'avéra que le requérant avait pu commettre certaines fautes. C'est ainsi qu'entre

octobre et novembre 2014 l'IAO mena une enquête au sujet de cinq allégations concernant le requérant.

Dans son rapport, qu'il remit au Directeur général du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, le 17 juin 2015, l'IAO conclut que trois des cinq allégations étaient fondées. Il estimait en effet que le requérant n'avait pas géré l'achat de carburant pour les véhicules de fonction de manière effective, en l'absence d'explication satisfaisante quant aux achats excessifs, qu'il avait utilisé de façon excessive des véhicules de fonction à des fins personnelles et qu'il avait indûment exercé des pressions abusives en ce qui concerne les achats locaux. En outre, l'IAO constatait que le Bureau de pays pour la Côte d'Ivoire n'avait pas été en mesure de lui fournir certains documents qu'il avait demandés, alors même que le requérant, en tant que responsable dudit bureau, était chargé de maintenir un système solide de tenue des dossiers. Le 26 juin 2015, l'affaire fut soumise au Comité pour une gestion responsable (ci-après le «CGR»), ce dont le requérant fut informé par un courriel du 7 août l'invitant à fournir ses commentaires sur le rapport de l'IAO, ce qu'il fit le 28 octobre. Dans son rapport du 16 décembre 2015, le CGR confirma les conclusions de l'IAO en ce qui concernait les allégations dont le requérant faisait l'objet dans le domaine financier. Le CGR estimait en effet que ce dernier avait fait preuve d'une négligence grave dans l'exercice de ses fonctions et que tant ses actes en ce qui concernait l'achat de carburant pour les véhicules officiels que son ingérence dans la passation de marchés locaux étaient présumés frauduleux. Il ajoutait que l'usage abusif par le requérant de véhicules de fonction à des fins personnelles constituait une violation grave des Normes de conduite de la fonction publique internationale. Par conséquent, le CGR renvoyait l'affaire au Département du développement des ressources humaines pour l'infliction d'une sanction disciplinaire appropriée.

Par courrier du 25 février 2016, le requérant fut informé qu'au regard des rapports de l'IAO et du CGR le Directeur général avait décidé, en application de sa politique de tolérance zéro en matière de fraude, de le suspendre sans traitement avec effet immédiat et proposait de lui infliger la sanction de renvoi sans préavis.

Le 22 avril 2016, le requérant saisit la Commission consultative paritaire de recours pour contester la décision du 25 février 2016. Dans son rapport du 10 avril 2017, la Commission affirma que le rapport d'enquête de l'IAO n'apportait pas la preuve au-delà de tout doute raisonnable que les achats excessifs de carburant étaient imputables au requérant ni que celui-ci avait exercé des pressions indues lors des achats locaux. Estimant que seule l'allégation relative à l'utilisation excessive des véhicules de fonction était étayée, la Commission estimait qu'il y avait lieu de «revoir» la sévérité de la sanction proposée.

Par lettre du 22 mai 2017, le requérant fut informé que le Directeur général estimait que les faits frauduleux qui lui étaient reprochés étaient suffisamment établis, qu'ils constituaient un manquement grave à l'observation des Normes de conduite de la fonction publique internationale et que la sanction proposée était la plus proportionnée à la gravité des faits. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler cette décision ainsi que la décision du 25 février 2016 par laquelle il a été suspendu sans traitement et d'ordonner le versement d'une somme – assortie d'intérêts – correspondant à tous les traitements, allocations, cotisations de pension et autres émoluments qui auraient dû être versés depuis la date de sa suspension. En outre, il sollicite le versement d'une indemnité de 50 000 francs suisses en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi et d'une indemnité à titre de dommages-intérêts exemplaires, ainsi que l'octroi de dépens. Enfin, il demande au Tribunal d'ordonner la production de plusieurs documents et toute autre mesure qu'il jugera appropriée.

L'OIT conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement. Elle précise qu'elle a communiqué au requérant le 27 octobre 2017 les documents disponibles.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, qui était responsable du Bureau de pays de l'OIT pour la Côte d'Ivoire à Abidjan, sollicite l'annulation de la décision du Directeur général du BIT du 25 février 2016 le suspendant sans traitement et de celle du 22 mai 2017 le renvoyant sans préavis.

2. Le requérant fait valoir, à l'encontre de la première décision, une violation de l'article 12.9 du Statut du personnel en ce que la suspension ne lui a pas été imposée «pendant l'examen des faits», mais au terme de la procédure d'audit et d'enquête et après que le Comité pour une gestion responsable (ci-après le «CGR») se fut penché sur son cas.

Ledit article 12.9 dispose en son paragraphe 1 :

«Si, en présence de faits de nature à motiver l'application d'une sanction à un fonctionnaire, le Directeur général considère que le maintien en fonctions de l'intéressé pendant l'examen de ces faits pourrait être préjudiciable au service, il peut suspendre le fonctionnaire pour la durée de cet examen, les droits de l'intéressé demeurant réservés.»

Il tombe sous le sens que les termes «pendant l'examen de ces faits» doivent s'entendre comme visant non seulement la période de l'enquête proprement dite, mais aussi celle pendant laquelle les organes internes de recours et, en dernière instance, le Directeur général examinent la question.

Ce moyen doit être rejeté.

3. Quant à la décision du 22 mai 2017 le renvoyant sans préavis, le requérant articule différents moyens à son encontre, dont certains sont tirés de vices ayant, selon lui, entaché la procédure devant le CGR.

4. Ainsi, il critique le fait que le CGR n'a pas procédé lui-même à l'analyse des faits, mais s'est fondé exclusivement sur le rapport d'enquête de l'IAO, ce qui serait contraire aux Règles de procédure et au mandat du CGR, qui aurait ainsi illégalement subdélégué à une autre entité le pouvoir administratif que lui avait délégué le Directeur

général. Ensuite, il soutient que ses arguments et commentaires n'ont pas été dûment pris en considération. Enfin, il affirme que le CGR a commis une erreur de droit fondamentale en concluant que les allégations étaient étayées alors qu'il n'a retenu qu'une grossière négligence dans l'exercice de ses fonctions et une forte présomption de fraude.

Dans la mesure où le rapport de l'IAO résultait d'une enquête approfondie et fournissait l'ensemble des éléments nécessaires, il n'y avait pas lieu pour le CGR de se livrer à une nouvelle enquête. En évaluant les faits exposés dans le rapport de l'IAO et en tirant les conclusions qu'il estimait justifiées, le CGR a respecté le mandat qui lui est conféré par ses Règles de procédure. Ainsi que l'a rappelé le Tribunal, lorsqu'une organisation engage des poursuites à la suite du dépôt d'un rapport d'enquête interne, elle n'est pas tenue de procéder elle-même à nouveau à toutes les investigations consignées dans ce document et doit seulement veiller à ce que l'intéressé dispose, en vue d'assurer le respect des droits de la défense, de la possibilité de répondre à ses conclusions (voir les jugements 2773, au considérant 9, et 3640, au considérant 16).

Contrairement à ce qu'affirme le requérant, ses observations ont été prises en compte par le CGR. Le rapport de ce dernier mentionne d'ailleurs expressément avoir examiné les commentaires fournis par le requérant en réponse au rapport de l'IAO qui lui avait été communiqué.

Quant à la question de savoir si les allégations formulées à l'encontre de l'intéressé étaient ou non fondées, elle sera examinée ci-après aux considérants 6 et suivants.

5. Le requérant fait en outre valoir un conflit d'intérêts dans la mesure où deux fonctionnaires du Département du développement des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) sont impliqués dans les travaux du CGR, l'un en tant que membre et l'autre en tant que secrétaire, de sorte que HRD agit comme «juge et partie».

À ce sujet, il convient de rappeler qu'en vertu du paragraphe 7 de la directive du Bureau IGDS n° 43 (Version 1), relative au CGR, et du paragraphe 2 des Règles de procédure du CGR applicables au moment

des faits, le CGR est saisi par le Trésorier et contrôleur des finances. Il est habilité à examiner les cas de fraude, de présomption de fraude et de tentative de fraude qui lui sont soumis de même que les cas de malhonnêteté, de négligence ou de non-respect des procédures ayant entraîné ou ayant pu entraîner une perte financière ou autre pour le BIT (paragraphe 3 des Règles de procédure du CGR).

Le mandat du CGR consiste à établir les faits et à déterminer la cause de toute perte subie par le BIT et qui en est responsable. Il formule les recommandations appropriées concernant le remboursement, le renvoi de l'affaire à l'unité chargée des questions disciplinaires et l'autorisation de passation par profits et pertes du montant de la perte (paragraphe 4 des Règles de procédure du CGR).

Conformément au paragraphe 5 de la directive du Bureau précitée et au paragraphe 5 des Règles de procédure précitées, le CGR est composé de quatre membres, à savoir un président nommé par le Directeur général, un représentant du bureau du Conseiller juridique, un représentant du Département des services financiers et un représentant de HRD. Le secrétaire du CGR est un juriste de HRD.

La composition du CGR lui assure une expertise juridique, financière et en matière de ressources humaines. La participation d'un représentant de HRD est particulièrement utile en raison de sa connaissance du Statut du personnel, ce qui permet de garantir l'application cohérente des textes applicables. Quant au secrétaire, les textes précités prévoient qu'il n'est pas membre du CGR. Il est par nature indépendant des membres du CGR.

Dès lors qu'il n'est pas établi que les fonctionnaires de HRD siégeant au CGR auraient reçu des instructions de la part de leur département ni qu'ils seraient intervenus ultérieurement dans le processus de proposition de sanction au niveau de HRD, il ne peut être question de conflit d'intérêts.

6. Quant au fond, le requérant soutient que les trois allégations qui fondent la sanction qui lui a été infligée ne sont pas établies au-delà de tout doute raisonnable. Il s'agit en substance de l'achat excessif de carburant pour les véhicules de fonction, de l'utilisation

abusive des véhicules de fonction à des fins personnelles et de l'exercice de pressions indues en ce qui concerne des achats locaux.

7. L'IAO a conclu, sur la base des preuves qu'il a recueillies et analysées, que, d'une part, le requérant porte la responsabilité de ne pas avoir géré de manière effective l'achat de carburant pour les véhicules de fonction et de ne pas avoir fourni d'explication satisfaisante pour ces achats excessifs et que, d'autre part, il a fait un usage personnel excessif des véhicules de fonction. Par ailleurs, l'IAO a affirmé que le requérant a exercé des pressions abusives en ce qui concerne les achats locaux, ce qui, dans un cas, a entraîné le rejet de l'offre la moins chère.

Le CGR a constaté l'absence tout à fait inhabituelle de documents écrits, ce qui corrobore une forte présomption de fraude en ce qui concerne l'achat excessif de carburant et une pression indue en ce qui concerne les achats locaux. Il a estimé par ailleurs que l'usage abusif de véhicules de fonction pour des raisons personnelles était totalement inacceptable et constituait une violation grave des Normes de conduite de la fonction publique internationale.

Dans sa proposition de sanction de renvoi sans préavis, le Directeur général s'est approprié les conclusions de l'IAO et du CGR.

La Commission consultative paritaire de recours (ci-après «la Commission») a considéré que le rapport d'enquête de l'IAO n'apportait pas la preuve au-delà de tout doute raisonnable que les achats excessifs de carburant étaient imputables au requérant ni que celui-ci avait exercé des pressions indues lors des achats locaux. Par contre, elle a confirmé l'allégation relative à l'usage abusif des véhicules de fonction.

8. En ce qui concerne l'achat excessif de carburant pour les véhicules de fonction, le requérant fait valoir, en premier lieu, qu'il n'était pas responsable de la gestion des cartes d'essence, mais que c'était sa secrétaire – qui n'a pas été interrogée par l'IAO – qui l'était.

En deuxième lieu, il rappelle que la Commission a constaté que l'IAO n'était pas parvenu à rapprocher le relevé de la consommation communiqué par le fournisseur de carburant avec les journaux de bord qui répertorient le nom du conducteur du véhicule et la date et l'heure d'entrée et de sortie de chaque véhicule.

En troisième lieu, le requérant, s'inspirant du rapport de la Commission, trouve incompréhensible que l'IAO ait considéré comme établi l'achat excessif de carburant, alors que ce qui est établi est la mauvaise gestion de ces achats, ce qui, selon le requérant, constituerait un manquement de nature administrative qui ne devrait pas être sanctionné disciplinairement.

9. Il convient d'abord de relever qu'en tant que supérieur hiérarchique le requérant était responsable des tâches qu'il avait confiées à sa subordonnée et que, dès lors, la supervision de la gestion des cartes d'essence relevait de sa responsabilité.

Le requérant a affirmé lui-même qu'il était le seul avec son chauffeur à utiliser les véhicules de fonction du Bureau de pays de l'OIT pour la Côte d'Ivoire. Il n'est pas contesté qu'entre janvier et novembre 2012 ces véhicules ont consommé 15 536 litres de carburant, soit en moyenne environ 1 400 litres par mois. Tenant compte de la vétusté des véhicules, l'IAO a calculé que cette consommation correspondait à environ 200 000 km parcourus sur une période de onze mois, au cours de laquelle les véhicules ont été ravitaillés 266 fois, soit plus d'une fois par jour ouvrable. Le requérant reste en défaut de fournir une explication crédible au sujet de ces consommations abusives.

L'IAO a insisté sur la mauvaise tenue des dossiers relatifs aux journaux de bord des véhicules et aux registres des gardes dont le requérant avait la responsabilité, alors qu'il était chargé de maintenir «un système solide de tenue des dossiers qui montre que les ressources de l'OIT sont bien utilisées [et] que les activités se sont déroulées de manière transparente».

Il est cependant exact que l'IAO n'a pas formellement retenu l'allégation de fraude, mais a estimé que le requérant «port[ait] la responsabilité de ne pas avoir géré de manière effective l'achat de carburant pour les véhicules de fonction, en l'absence d'explication satisfaisante fournie pour les achats excessifs».

Le Tribunal a récemment affirmé que, «lorsqu'une enquête a été menée par un organe compétent dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le rôle du Tribunal n'est pas de réévaluer les éléments de preuve réunis par cet organe et la réserve est de mise lorsqu'il s'agit de mettre en cause ses constatations et de réexaminer son appréciation des éléments de preuve. Le Tribunal n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste» (voir les jugements 3757, au considérant 6, et 3872, au considérant 2).

En l'occurrence, le Tribunal ne peut que constater que, si le requérant s'est rendu coupable de graves manquements dans la tenue des dossiers relatifs aux journaux de bord des véhicules et aux registres des gardes, l'allégation de fraude relative à l'achat excessif de carburant n'a pas été établie au-delà de tout doute raisonnable.

10. En ce qui concerne l'allégation d'utilisation abusive de véhicules de fonction à des fins personnelles, le requérant expose, sans être contredit sur ce point, qu'il avait obtenu l'autorisation de son supérieur hiérarchique d'utiliser un véhicule de fonction, en ce compris le week-end en raison de l'insécurité ayant régné à Abidjan. Il soutient qu'en l'absence de dossiers fiables, notamment des journaux de bord, il ne peut être démontré au-delà de tout doute raisonnable qu'il aurait fait un usage excessif à titre personnel des véhicules de fonction, d'autant plus que l'enquête n'a pas établi que d'autres membres de sa famille les auraient utilisés.

Il résulte des registres des gardes de sécurité qu'en 2012 le requérant a emprunté simultanément deux véhicules pendant plus de cent jours, et parfois trois véhicules. Si le requérant a obtenu l'autorisation d'utiliser un véhicule de fonction, celle-ci, qui ne pouvait valoir que pour une utilisation raisonnable de ce véhicule, ne

permettait en aucun cas a fortiori l'utilisation simultanée de deux ou même trois voitures.

Il s'ensuit que l'allégation retenue à l'encontre du requérant par le Directeur général est établie au-delà de tout doute raisonnable, comme l'indique d'ailleurs la Commission.

11. En ce qui concerne l'allégation relative à l'exercice de pressions indues en matière d'achats locaux, le requérant souligne que l'IAO reconnaît ne pas avoir pu consulter les dossiers d'appel d'offres relatifs aux achats locaux, à l'exception de celui ayant trait à un marché relatif à des installations électriques attribué à l'entreprise S. Dès lors que seul ce dossier a été examiné, l'allégation générale de pressions indues en ce qui concerne les achats locaux ne serait nullement étayée. Quant au marché spécifique attribué à l'entreprise S., l'intéressé nie avoir exercé des pressions et affirme que c'est à bon droit qu'il a donné l'instruction d'attribuer le marché à cette entreprise, conformément à la recommandation du comité local des contrats, dont il assumait la présidence.

Il convient d'abord de relever que, s'il est exact que l'IAO n'a pu disposer de tous les dossiers d'appel d'offres, c'est parce que le requérant, qui était à la tête du comité local des contrats, n'a pas pu ou voulu lui communiquer ces documents, notamment ceux qui concernaient d'autres contrats d'un montant total de 110 000 dollars des États-Unis avec l'entreprise S. portant sur des travaux ne semblant pas correspondre à la description de ses activités figurant sur son site Internet.

Quant au marché relatif aux installations électriques, le rapport d'enquête de l'IAO comprend le compte rendu de la réunion du comité local des contrats du 25 mars 2011 exposant les raisons techniques pour lesquelles l'entreprise S., bien que n'ayant pas remis l'offre la moins chère, devait être préférée à deux concurrents. Le requérant nie avoir été l'auteur du compte rendu, bien qu'il l'ait lui-même transmis par courriel à M^{me} E., qui faisait également partie du comité local des contrats et à qui il demandait d'établir le bon de commande. Celle-ci lui a répondu par courriel que l'entreprise S. n'avait pas été choisie

par le comité, contrairement à ce qui était mentionné dans le compte rendu, mais plutôt par le requérant lui-même, car, selon ses propres termes, «[il était] le chef, et c'est [lui] qui all[ait] assumer la responsabilité de ce choix». Elle lui demandait donc de confirmer ses instructions pour l'établissement du bon de commande, ce que fit l'intéressé peu de temps après. Dans ses écrits de procédure, le requérant conteste formellement la description des faits donnée par M^{me} E. L'IAO n'a pas pu entendre cette dernière ni les autres membres du comité. Le Tribunal est donc confronté à deux versions contradictoires. Certes, il est assez surprenant que, dans sa réponse au courriel de M^{me} E., l'intéressé se soit limité à confirmer le choix de l'entreprise S., sans répondre aux graves reproches qui lui étaient adressés, mais cette seule constatation ne permet pas d'établir avec suffisamment de certitude que le compte rendu de la réunion du comité local des contrats ne reflète pas ce qui avait été décidé et que, dès lors, le requérant serait intervenu de façon indue dans l'attribution du marché.

Par conséquent, l'allégation de pressions indues en ce qui concerne les achats locaux n'est établie au-delà de tout doute raisonnable ni de façon générale ni s'agissant du marché relatif aux installations électriques.

12. En conclusion, c'est à juste titre que le requérant estime que deux des trois allégations de fraude mises à sa charge ne sont pas établies au-delà de tout doute raisonnable.

C'est donc à tort que, dans la décision attaquée, le Directeur général a commencé par affirmer, de façon trop générale, que les faits frauduleux reprochés au requérant étaient établis. Mais il a ensuite mentionné avoir pris note des observations de la Commission selon lesquelles deux des trois allégations à charge du requérant – l'achat excessif de carburant et l'exercice de pressions indues – n'étaient pas prouvées à suffisance. Il a néanmoins estimé que la gravité des faits frauduleux avérés – c'est-à-dire les nombreuses utilisations abusives des véhicules de fonction – justifiait la sanction.

13. La question qui se pose alors est de savoir si cette fraude suffisait à elle seule à justifier la sanction de renvoi sans préavis. À cet égard, le requérant fait valoir une violation du principe de proportionnalité en ce que la sanction infligée serait trop sévère par rapport aux faits reprochés.

S'agissant de la sévérité d'une sanction, il ressort de la jurisprudence du Tribunal que «[l']autorité investie du pouvoir disciplinaire au sein d'une organisation internationale dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au choix de la sanction infligée à l'un de ses fonctionnaires à raison d'une faute commise par ce dernier. Sa décision doit cependant, dans tous les cas, respecter le principe de proportionnalité qui s'impose en la matière» (voir, par exemple, les jugements 3640, au considérant 29, 3944, au considérant 12, 3953, au considérant 14, 3971, au considérant 17, et 4244, au considérant 4).

L'utilisation simultanée de plusieurs véhicules de fonction, dont, comme il a été dit plus haut, la matérialité est établie, constitue un manquement grave aux Normes de conduite de la fonction publique internationale. Le paragraphe 1 de l'article 12.7 du Statut du personnel permet dans un tel cas d'infliger la sanction de renvoi sans préavis au fonctionnaire concerné.

Le Tribunal considère dès lors qu'en l'occurrence la sanction infligée au requérant n'est pas disproportionnée. Le moyen n'est pas fondé.

14. Il suit de ce qui précède que la requête doit être rejetée dans son ensemble.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 22 juin 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 24 juillet 2020 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ