

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. F. L. G. le 13 avril 2005 et régularisée le 12 mai, la réponse de l'Organisation du 1<sup>er</sup> juillet, la réplique du requérant du 5 septembre et la duplique de l'OIT du 12 octobre 2005;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et l'article 5, paragraphes 1 et 2, de son Règlement;

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, ressortissant béninois né en 1944, est un spécialiste en sécurité sociale. Il est entré au service du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, en mars 1987. Directeur du bureau de l'OIT à Kinshasa (République démocratique du Congo) depuis avril 1998, il a été nommé en mai 2001 directeur adjoint du Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique, à Abidjan (Côte d'Ivoire), au grade D.1. En raison d'événements graves survenus en Côte d'Ivoire, le personnel international du Bureau d'Abidjan a été déplacé à Dakar (Sénégal) de février à avril 2003.

En mars 2003, le requérant a écrit au Cabinet du Directeur général formulant un certain nombre de critiques relatives à la gestion administrative et financière du Bureau régional et d'un projet de sécurité sociale au Gabon. Il a également formulé des allégations, notamment de harcèlement, à l'égard de la directrice régionale.

Suite à cette communication, le Directeur général a mandaté le vérificateur intérieur aux comptes (ci après «l'auditeur interne») aux fins d'enquête. Celui-ci se rendit à Abidjan fin avril. Dans son rapport du 11 juillet 2003, il indiqua qu'il y avait une rupture des relations de travail entre la directrice régionale et son adjoint. Il recommandait de muter le requérant hors du «Département Afrique» et de le sanctionner pour avoir émis des accusations sans fondement. Il recommandait également que la directrice régionale prenne une série de mesures afin d'être plus présente au Bureau régional et d'améliorer sa capacité de gestion, notamment en ce qui concerne la délégation de pouvoir, la communication et le respect des règles. Fin octobre, le requérant a acheté un billet d'avion pour se rendre au Siège de l'Organisation à Genève. Il a été muté à l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), à Genève, avec effet au 1<sup>er</sup> novembre 2003 et est parti à la retraite le 1<sup>er</sup> octobre 2004.

Par une lettre du 27 novembre 2003, remise en main propre au requérant le 19 janvier 2004, l'administration a formulé une proposition de sanction — un blâme — à l'encontre de ce dernier au motif que les faits qu'il avait portés à l'attention du Directeur général contenaient des «allégations vagues». Le requérant a fourni ses observations le 28 janvier mais sans signer la proposition de sanction comme cela lui avait été demandé. Il réclamait la communication du rapport de l'auditeur interne. Ce rapport lui a été remis le 27 avril. Finalement, le requérant saisit le Comité paritaire le 27 juillet. Dans son rapport en date du 26 novembre 2004, mais transmis aux parties le 10 décembre 2004, le Comité rappela qu'il n'avait examiné le cas qu'en ce qui concernait, d'une part, la manière dont l'auditeur interne avait traité l'allégation de harcèlement et, d'autre part, le respect de la procédure dans la suite donnée à la proposition de sanction. Il recommanda que le Bureau confirme formellement par écrit au requérant l'abandon de la procédure de sanction à son encontre et que le dossier où figurait la proposition de blâme soit détruit. Par lettre du 18 janvier 2005, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration informa le requérant que le Directeur général acceptait de confirmer que la sanction proposée était abandonnée «compte tenu de [sa] situation statutaire», mais qu'il considérait comme «*ultra vires*» la recommandation du Comité paritaire concernant le dossier dans lequel figurait la proposition de sanction. Cependant, «du fait de l'abandon de la procédure», il estimait que les documents relatifs à la proposition de sanction devaient être supprimés. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant présente sa version des faits et affirme que, dès juillet 2002, il a attiré l'attention de la directrice régionale sur la mauvaise gestion de certains projets de protection sociale au Cameroun et au Gabon par le Bureau de Yaoundé (Cameroun) et sur le non respect des dispositions réglementaires en matière de gestion administrative et financière du Bureau régional. Il ajoute que c'est après avoir informé sa hiérarchie, et en accord avec le Département de la sécurité sociale au Siège, qu'il a entrepris les actions utiles en vue de corriger les dysfonctionnements constatés et en limiter l'impact sur les projets de coopération technique. Il soutient qu'il est le seul membre du Bureau régional à avoir été maintenu à Dakar après avril 2003 et qu'il a ainsi été «oublié» là bas jusqu'en octobre 2003, sans attribution ni fonction de supervision. Il fait valoir qu'en violation du Statut du personnel la défenderesse a refusé de lui donner la possibilité de retourner à Dakar ou à Abidjan pour faire transférer ses biens à Genève, de lui rembourser son billet d'avion Dakar Genève et de lui verser l'indemnité d'installation à Genève. Il accuse l'administration d'avoir exercé sur lui une pression morale pour l'obliger à accepter un grade inférieur (P.5). Par ailleurs, il a été transféré à l'AISS «sans bureau conforme à son rang et sans fonction de supervision».

Il affirme que, bien que cela lui ait été suggéré par l'administration, il a refusé de demander «l'indulgence» du Directeur général afin que ce dernier close le dossier sans appliquer la proposition de sanction, car il estime avoir fait son devoir. De la même manière, il a refusé une proposition de règlement à l'amiable — consistant en une lettre de reconnaissance pour services rendus — car elle ne permettait pas d'assurer la protection des fonctionnaires qui dénoncent des fraudes.

Le requérant relève que le rapport de l'auditeur interne, bien que confus et incohérent et comportant des analyses dénuées d'objectivité, confirme les faits graves qu'il avait relevés et contient des recommandations pour remédier aux dysfonctionnements constatés. Il conteste toutefois la façon de procéder de l'auditeur. En effet, celui-ci a, plusieurs semaines avant sa mission à Abidjan, transmis à la directrice régionale une information préalable concernant les faits sur lesquels porterait l'audit. Le requérant soutient qu'il en est résulté des disparitions de preuves et la subornation de témoins. Il trouve anormal que le rapport de l'auditeur ne puisse être discuté. Il accuse l'Organisation d'avoir violé les droits de la défense en omettant de réunir la Commission paritaire, conformément à la procédure disciplinaire prévue à l'article 12.2 du Statut du personnel. Il dénonce également une violation de l'article 13.10 des Règles de gestion financière, qui prévoit qu'«aucun membre du personnel fournissant de telles informations ne sera inquiété, sauf s'il a agi délibérément en sachant qu'elles étaient fausses ou dans l'intention d'induire en erreur». Ainsi, selon le requérant, en considérant que la recommandation du Comité paritaire relative à la destruction du dossier était *ultra vires* et en indiquant que la proposition de sanction n'est abandonnée que parce qu'il est parti à la retraite, la décision attaquée ne reconnaît pas l'erreur de droit commise et ne répare en rien le préjudice moral et matériel subi. Il ajoute que, du fait des négligences de l'administration, il n'a pas eu l'opportunité de participer au séminaire de préparation à la retraite, ce qui lui a porté préjudice.

Le requérant réclame l'annulation de la décision attaquée, la réparation du préjudice moral et matériel subi et le retrait sans équivoque de la proposition de sanction.

C. Dans sa réponse, l'OIT affirme que, le 28 janvier 2003, la directrice régionale pour l'Afrique s'est plainte auprès du Cabinet du Directeur général du comportement du requérant. Elle lui reprochait d'avoir agi en dehors de son mandat et de sa compétence en assumant le rôle de conseiller technique principal d'un projet de sécurité sociale au Gabon au détriment de ses tâches de directeur adjoint, de ne pas l'avoir tenue informée de ses activités relatives à ce projet et d'avoir favorisé un consultant en l'engageant de sa propre autorité sur ledit projet. Elle affirme également que dans sa communication du 6 mars 2003 le requérant demandait à être transféré hors du Bureau régional.

Faisant référence à l'article 5, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal de céans, l'Organisation conteste la recevabilité de la requête au motif que le conseil du requérant n'est pas, contrairement à ce qu'il prétend, un «ancien fonctionnaire» du BIT mais un juriste recruté par le Syndicat du personnel aux termes d'un contrat spécial de courte durée, et qu'en outre il n'a pas fourni de procuration, comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 5.

Sur le fond, elle fait observer que la décision d'infliger une sanction au requérant n'a jamais été prise et que la décision attaquée, qui est juridiquement fondée et n'est entachée d'aucune erreur de droit ou de fait, se borne à confirmer l'abandon de la procédure disciplinaire. La conclusion relative au retrait de la proposition de sanction devrait donc être rejetée, le litige n'ayant plus de raison d'être. Elle soupçonne le requérant de chercher à remettre en cause des décisions contre lesquelles il ne s'est pas pourvu dans les délais ou qu'il a lui-même provoquées par son attitude. Elle lui reproche d'avoir «préféré utiliser la voie oblique d'un dialogue continu avec [le Département

du développement des ressources humaines]» plutôt que d'apposer ses initiales sur la proposition de sanction, comme cela lui était demandé. Si cette proposition était motivée par les «allégations vagues» formulées par le requérant, le rapport de l'auditeur est plus précis : il indique que ces allégations ont probablement été formulées en réaction aux plaintes de la directrice régionale et qu'elles ont été grossièrement exagérées et présentées de manière à suggérer une action malhonnête et un bénéfice personnel de celle-ci, ce que les résultats de l'enquête ne démontrent pas. Or, si les Règles de gestion financière garantissent aux fonctionnaires une protection en cas de dénonciation de fraude ou de tentative de fraude, encore faut-il que cette dénonciation soit faite de bonne foi et soit suffisamment étayée. Ces règles ne sont pas destinées à favoriser les comportements de vengeance ou de rétorsion.

L'Organisation souligne qu'à chaque étape de l'audit les deux parties ont reçu les résultats provisoires de l'enquête et ont eu la possibilité de les commenter. Quant au préjudice moral ou matériel allégué, elle soutient que le requérant se réfère à une série de faits sans rapport avec la proposition de sanction. Elle ajoute que sa demande de transfert a été satisfaite dans un délai raisonnable sans atteinte à sa dignité. Elle souligne que le requérant avait opté pour le paiement de l'élément de l'indemnité pour mobilité, difficulté des conditions de vie et de travail et absence de droit au paiement des frais de déménagement prévu au sous-alinéa iii) de l'alinéa b) de l'article 3.11 du Statut du personnel, renonçant par là même au paiement des frais de déménagement. Il a cependant été informé qu'il avait droit au déménagement de son mobilier d'Abidjan à Cotonou (Bénin) et au remboursement des frais de transport de ses effets personnels d'Abidjan à Genève. Il n'avait en revanche pas droit à la prime d'affectation car son affectation était d'une durée inférieure à un an. Enfin, pour ce qui est de son voyage de Dakar à Genève, la notification de son transfert précise qu'il doit informer le Bureau de ses projets de voyage afin que les mesures nécessaires soient prises. Quant au préjudice moral, la défenderesse estime qu'il n'est pas établi.

D. Dans la réplique, le conseil du requérant soutient, en ce qui concerne la recevabilité, que, bien qu'il travaille désormais au bénéfice de contrats de collaboration extérieure du fait du refus de l'OIT de permettre au Syndicat de régulariser sa situation, il a bien été fonctionnaire du BIT d'août à décembre 2004, comme le prouvent une attestation rédigée par le Service des opérations et du développement des ressources humaines et un document d'identification émis par l'OIT, qu'il produit.

Le requérant affirme n'avoir appris l'existence de plaintes à son encontre par la directrice régionale qu'en lisant la réponse de l'Organisation à sa requête. Il n'a donc pas agi en réaction à celles-ci. Il rappelle qu'à la date à laquelle la lettre contenant ces plaintes aurait été envoyée, soit le 28 janvier 2003 — date qu'il trouve «opportunistement antérieure à sa propre plainte» —, l'ensemble du personnel du Bureau d'Abidjan était occupé à gérer une situation de crise et que le Directeur général lui a encore confié des responsabilités importantes en février 2003, chose étonnante si sa gestion avait été mise en cause. Il dénonce le caractère discriminatoire de la procédure suivie en ce que, si ses allégations ont été formellement transmises par le BIT à la directrice régionale, les éléments des plaintes de celle-ci ne lui ont pas été communiqués et il s'inscrit en faux contre l'affirmation selon laquelle les deux parties auraient reçu les résultats provisoires de l'enquête à chaque étape de l'audit. Il reproche à l'auditeur d'avoir mené son enquête à Abidjan de manière très partielle, n'interrogeant que les proches de la directrice régionale.

Il accuse l'OIT d'avoir commis un déni de justice en refusant de transmettre la proposition de sanction à la Commission paritaire, malgré ses demandes répétées, alors qu'elle en avait l'obligation aux termes du paragraphe 2 de l'article 12.2 du Statut du personnel. En cela, elle lui a causé un dommage inutile et excessif. Il ajoute que la décision attaquée est équivoque. Il s'étonne que la défenderesse lui reproche d'avoir privilégié le dialogue avec le Département du développement des ressources humaines alors que le règlement informel des différends est encouragé par le Statut. Il estime que la référence faite à l'indemnité pour mobilité est «totalement inopportune» et indique qu'au mois d'août 2005 ses bagages n'avaient toujours pas été transférés d'Abidjan au Bénin.

En ce qui concerne le préjudice moral, le requérant réitère ses arguments, affirmant qu'il n'a pas eu l'occasion de se défendre devant l'organe compétent et qu'il n'a pas été blanchi par la décision attaquée. Au titre de ce préjudice, il cite son maintien à Dakar sans qu'aucune fonction ne lui soit attribuée et son transfert à l'AISS alors que le Secteur de la protection sociale avait besoin de ses compétences. Il ajoute que sa plainte pour harcèlement n'a pas été traitée alors que son prédécesseur au Bureau régional ainsi qu'un autre fonctionnaire avaient également eu à se plaindre de la même situation.

E. Dans sa duplique, l'OIT soutient que les documents produits par le conseil du requérant ne constituent pas une preuve de sa qualité de fonctionnaire mais des facilités dont il a bénéficié du fait de la demande du Comité du

Syndicat de trouver une solution exceptionnelle à sa situation en tant que salarié dudit comité.

Sur le fond, elle accuse le requérant de feindre l'étonnement en ce qui concerne les plaintes de la directrice régionale à son encontre puisque le rapport de l'auditeur interne y fait clairement référence. Elle lui reproche de ne pas avoir respecté les procédures statutaires et relève qu'après nombre d'atermoiements il s'était désisté de sa plainte pour harcèlement devant le Comité paritaire.

## CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été nommé directeur adjoint du Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique, à Abidjan, en mai 2001. Selon l'Organisation, la directrice régionale se serait plainte auprès du Cabinet du Directeur général, le 28 janvier 2003, du comportement du requérant, alléguant qu'il aurait agi en dehors de son mandat et de sa compétence, ne l'aurait pas tenue informée de ses activités concernant un projet de sécurité sociale au Gabon et aurait favorisé un consultant en l'engageant sur ledit projet. De manière plus générale, elle aurait reproché à l'intéressé de ne pas avoir consacré une attention suffisante à ses tâches de directeur adjoint. De son côté, en mars 2003, le requérant dénonça au Directeur général ce qui lui paraissait constituer des dérives graves dans la gestion administrative et financière du Bureau régional et accusa sa supérieure de le harceler psychologiquement et de miner son autorité vis à vis de ses subordonnés. Le Cabinet du Directeur général transmit ces plaintes à l'auditeur interne. Après avoir enquêté à Abidjan du 30 avril au 11 mai 2003, l'auditeur rendit au Directeur général un rapport, daté du 11 juillet 2003, soulignant qu'aucun comportement financièrement frauduleux ne pouvait être reproché à l'un ou l'autre des deux fonctionnaires concernés, que la rupture des relations de travail entre la directrice régionale et le directeur régional adjoint rendait souhaitable la mutation du requérant et qu'il convenait de considérer la possibilité de lui infliger une sanction appropriée, du fait que ses allégations à l'encontre de sa supérieure, formulées de manière à suggérer une action malhonnête de cette dernière, n'étaient pas justifiées. Le rapport contenait également des recommandations adressées à la directrice régionale.

2. A la suite de ce rapport, le requérant, qui avait été transféré à Genève pour exercer des fonctions à l'Association internationale de la sécurité sociale, reçut le 19 janvier 2004 une lettre indiquant que le Bureau se proposait de lui infliger un blâme et l'invitant à faire connaître ses observations. L'intéressé rencontra à plusieurs reprises le directeur du Département du développement des ressources humaines et la fonctionnaire chargée des questions juridiques au sein de ce département, demanda et obtint communication du rapport de l'auditeur interne dont il contesta les conclusions, et saisit le 27 juillet 2004 le Comité paritaire du différend qui l'opposait au Bureau.

3. La proposition de sanction ne fut finalement suivie d'aucun effet et le Comité paritaire émit sa recommandation motivée le 26 novembre 2004 : d'une part, il estima que le requérant devait être regardé comme s'étant désisté d'une partie de sa plainte concernant le harcèlement dont il prétendait avoir été victime; d'autre part, il constata que, si le Bureau n'avait pas donné suite à la proposition de sanction et n'avait pas saisi la Commission paritaire — ainsi que cela aurait dû être le cas dans le cadre d'une procédure disciplinaire —, il n'avait pas formellement retiré sa proposition de sanction. Il recommanda en conséquence «que le Bureau confirme formellement par écrit au requérant l'abandon de la procédure de blâme à son encontre [et] que le dossier où figure la proposition de blâme soit détruit».

4. Par lettre du 18 janvier 2005, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration communiqua au requérant, qui avait pris sa retraite le 1<sup>er</sup> octobre 2004, la décision suivante :

«Bien que le Directeur général ne partage pas toutes les conclusions du Comité paritaire concernant les obligations du Bureau relatives à la procédure disciplinaire suivie dans votre cas, il accepte de confirmer une fois encore par la présente que la sanction proposée à votre encontre est abandonnée compte tenu de votre situation statutaire.

Par contre, le Directeur général voudrait signaler qu'il considère comme *ultra vires* la recommandation du Comité paritaire concernant le dossier dans lequel figure la proposition de sanction. Il considère néanmoins, du fait de l'abandon de la procédure, que les documents relatifs à la proposition de sanction doivent être supprimés.»

5. Le requérant attaque cette décision, sous la signature d'un mandataire dont la défenderesse conteste la qualité pour le représenter, soutenant qu'il n'est ni un fonctionnaire ni un ancien fonctionnaire du Bureau qui serait habilité à défendre la cause de l'intéressé en vertu de l'article 5, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal et qu'il n'a pas fourni la procuration exigée par l'article 5, paragraphe 2. Le Tribunal rejette cette fin de non recevoir :

d'une part, il résulte des pièces du dossier que le mandataire choisi par le requérant a bien présenté une procuration signée par ce dernier; d'autre part, même s'il est exact que le mandataire n'avait été recruté que pour une durée limitée par le Syndicat du personnel du BIT, une attestation signée le 3 mars 2005 au nom du Directeur général indique qu'il «a été fonctionnaire du Bureau international du Travail (BIT) à Genève du 2 août 2004 au 31 décembre 2004». La requête est donc recevable.

6. Pour obtenir l'annulation de la décision qu'il attaque, le requérant se fonde essentiellement sur le fait que la proposition de sanction émise par le Bureau a été prise :

— en violation des droits de la défense et des garanties qui lui étaient assurées par l'article 12.2 du Statut du personnel,

— en violation des Règles de gestion financière indiquant qu'aucun membre du personnel fournissant des informations sur les cas de fraude «ne sera inquiété, sauf s'il a agi délibérément en sachant qu'elles étaient fausses ou dans l'intention d'induire en erreur»,

— en violation d'un principe général du droit selon lequel une organisation internationale a le devoir de traiter les membres de son personnel de manière équitable et de protéger leur réputation.

Il estime que la décision attaquée ne répare pas les atteintes à sa dignité, ni les conséquences sur sa vie professionnelle et sur sa santé. Il revient longuement sur les conséquences des mesures provisoires qui ont été décidées à la suite du rapport d'audit et qui ont conduit à le laisser à Dakar pendant plusieurs mois sans travail alors que l'ensemble du personnel de la direction régionale avait regagné Abidjan.

7. La demande d'annulation de la décision attaquée ne saurait être accueillie : le Directeur général a expressément écarté toute mesure disciplinaire et ni l'abandon de la procédure disciplinaire ni la suppression dans les dossiers du BIT des documents relatifs à la proposition de sanction ne constituent des décisions susceptibles de faire grief au requérant, quels que soient les motifs dont elles sont assorties, dès lors qu'ils ne portent pas atteinte à son honneur. Par ailleurs, si le requérant allègue que la proposition de sanction lui aurait, en soi, causé un préjudice moral et matériel, la défenderesse est fondée à soutenir que les faits ouvrant prétendument droit à réparation des dommages matériels, concernant son maintien à Dakar et les conditions de son transfert à Genève, sont sans rapport avec la décision critiquée. Il ne pourrait y avoir en l'espèce de préjudice moral que si la proposition de le sanctionner avait été mise en œuvre, mais tel n'a pas été le cas, et aucun élément du dossier ne permet de retenir que l'Organisation a fait preuve de mauvaise volonté ou a porté atteinte à la dignité du requérant.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 17 mai 2006, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2006.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet

