

## CINQUANTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire BONNEAU

#### Jugement No 671

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Daniel Maurice Bonneau le 24 août 1984, la réponse de l'OIT en date du 15 novembre la réplique du requérant du 30 décembre et la duplique de l'OIT datée du 1er avril 1985;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 11.40 des Règles de gestion financière, ainsi que les articles 3.16 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

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 :

A. Le requérant, ressortissant français né en 1917, entra au service du BIT en 1967 et fut nommé en 1975 conseiller technique principal de grade D.1 auprès du Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT) à Yaoundé au Cameroun, où l'OIT dispose également d'un bureau. Au moment des faits, il avait été autorisé à signer des chèques pour ledit bureau. Au début de 1983, le siège constata d'importants dépassements de crédits à Yaoundé. Le directeur du Bureau de l'OIT procéda à une enquête et présenta son rapport le 26 mars. Le 13 mars, l'assistant administratif, M. Métozounvé, avait avoué être le principal actionnaire de la maison Campeint, dont les locaux se trouvaient à proximité du bureau de l'OIT à Yaoundé, et qu'il avait émis, pour le paiement de factures fictives ou "gonflées", des chèques au nom du BIT. Certains de ces chèques auraient, à ses dires, été signés par le requérant. M. Métozounvé fut arrêté et incarcéré. Une procédure pénale fut alors engagée devant la justice camerounaise, dans laquelle l'Organisation se porta partie civile. Deux fonctionnaires envoyés par le siège procédèrent à une enquête administrative, tandis que la police judiciaire de Yaoundé conduisait une enquête pénale. Le rapport de la mission du BIT et celui de la police judiciaire convergent sur l'évaluation des détournements, chiffrés à plus de 120 millions de francs CFA, soit plus de 250.000 dollars des Etats-Unis. Alors qu'il était incarcéré, M. Métozounvé mit en cause l'ancien directeur adjoint du bureau de l'OIT et le requérant lui-même, qu'il accusait de complicité et qui, selon lui, aurait perçu un pourcentage sur les détournements. Quant au rapport de police, il concluait que les dénégations "assez maladroites d'ailleurs de [sa] participation (Bonneau) aux malversations et ... [ses] explications ne convainquent pas quant aux raisons qui l'ont poussé à signer sans contrôle ni réticence les chèques présentés sans dossier par Métozounvé". Le 19 avril 1983, le requérant envoya à Genève un mémoire pour sa défense. Ses services à l'OIT allaient prendre fin et, le 25 mai, il fut autorisé à quitter Yaoundé. Le 30 mai, il rencontra le conseiller juridique au siège. Celui-ci lui expliqua que le Directeur général avait constitué le Comité de contrôle des biens, conformément à l'article 11.40 b) des Règles de gestion financière de l'OIT, afin de déterminer qui devait être considéré comme responsable de la perte et qu'aux termes de l'article 11.40 c), un fonctionnaire peut être invité à rembourser "le montant de la perte soit en partie soit en totalité", et qu'il paraissait nécessaire de prendre des dispositions en vue de protéger les intérêts de l'OIT. Le requérant protesta de son innocence, mais il fut envisagé que le requérant céderait en garantie, pour le cas où il serait reconnu redevable par le Comité de contrôle des biens, une partie du versement en capital qu'il avait demandé à la Caisse commune des pensions des Nations Unies. Le 4 juin 1983, le requérant écrivit à M. Trémeaud, directeur du cabinet du Directeur général, pour lui faire part des inconvénient d'ordre financier que cette mesure lui causait; M. Trémeaud lui répondit le 15 juin que la mesure était purement "conservatoire". Des sommes atteignant au total 30.000 dollars des Etats-Unis furent bloquées à compter du 1er juin 1983. Le 1er juillet, le Service du personnel pour la coopération technique écrivit au requérant qu'au lieu de bloquer une partie du versement en capital de la caisse des pensions, il était apparu qu'il serait en définitive "plus orthodoxe" de surseoir au versement du solde des paiements de fin de service. Le Comité de contrôle des biens décida d'attendre le résultat de la procédure pénale entamée au Cameroun avant de formuler ses conclusions à l'égard du requérant, qui fut informé, le 23 septembre, que sa présence à Genève n'était pas requise de ce fait pour l'instant. Le 21 février 1984, il écrivit à M. Trémeaud, de Miami, pour demander pourquoi le comité ne l'avait pas encore convoqué. Le 27 mars, il s'adressa au Directeur général pour lui demander soit de lui faire verser les 30.000 dollars, soit de lui dire quand le versement aurait lieu. Dans sa réponse

du 28 mars à la lettre du 21 février, M. Trémeaud déclarait que le comité attendait encore le verdict du tribunal camerounais. Le requérant rencontre M. Trémeaud à Genève en mai. Le 7 juin, M. Trémeaud lui écrivit pour l'informer que le Directeur général demanderait au Comité de contrôle des biens de voir s'il pouvait présenter son rapport sans retard et que le BIT ferait restituer au requérant les 30.000 dollars s'il pouvait fournir au bureau une garantie de remboursement de la perte subie dans la mesure où il en serait tenu pour responsable. Le comité entendit le requérant le 17 juillet, mais décida d'attendre le résultat de la procédure engagée à Yaoundé. Le rapport de l'expert judiciaire commis par le procureur de la République du Cameroun parvint au BIT à la fin de juillet. Le requérant se pourvut le 24 août devant le Tribunal de céans, en attaquant la lettre de M. Trémeaud en date du 7 juin 1984. Le comité, estimant que les conclusions jetaient le doute sur le requérant, proposa que le vérificateur interne aux comptes du BIT se rende en mission à Yaoundé. A son retour, celui-ci présenta un rapport qui n'était pas concluant en ce qui concerne le requérant. Au début de 1985, le BIT recouvra quelque 66 millions de francs CFA. Après un complément d'enquête, le Comité de contrôle des biens conclut que le requérant n'avait pas observé les dispositions des règles financières et qu'il avait été à tout le moins gravement négligent, mais que sa complicité ne pouvait pas être établie. Il ajoutait que, du moment que le requérant s'était en tout cas rendu coupable de négligences graves et répétées pendant plus d'une année, le mieux serait de maintenir la mesure conservatoire jusqu'au moment où M. Métozounvé aurait été jugé; toutefois, le procès pouvant traîner en longueur, le Directeur général préférerait peut-être retenir deux mois de traitement et ne libérer le solde du compte qu'en retour d'une garantie fournie par le requérant. Le Directeur général se décida pour la deuxième formule.

B. Le requérant soutient qu'il n'y a rien dans le Statut du personnel du BIT - le seul texte qui couvre les relations entre le BIT et ses fonctionnaires - qui autorise une retenue sur les sommes auxquelles il a droit. Une mesure aussi draconienne ne serait admise qu'en cas de faute grave : or il a reçu un bon certificat à la cessation de ses services et aucune sanction ne lui a été infligée lorsque les détournements furent découverts. Une partie des sommes à lui dues consistait en compensation des congés accumulés, ce qui n'est qu'une forme de traitement différé : ni le Statut du personnel, ni le contrat d'engagement n'autorisent le BIT à procéder à des retenues de traitement. Il y avait ensuite ses prestations de rapatriement, auxquelles il a un droit inaliénable. Il y a eu des vices de procédure. La décision équivalait à une sanction et il aurait fallu suivre la procédure disciplinaire. Aucune raison précise ne lui a jamais été donnée pour justifier le blocage des 30.000 dollars. Le comité a refusé de l'entendre jusqu'au 17 juillet 1984. Le BIT n'a pas enquêté régulièrement sur la façon dont il en était venu à signer des chèques. Il n'était tenu qu'à vérifier la concordance entre le montant du chèque et celui de la facture et à adresser le chèque à son bénéficiaire. Jamais il n'a eu à s'assurer de la disponibilité des fonds ou de la livraison des marchandises. Il n'avait aucune raison de douter de l'honnêteté de M. Métozounvé, la décision l'a placé dans l'embarras, l'a contraint à contracter des emprunts, a porté atteinte à son honorabilité et a nui à sa santé. La proposition faite par M. Trémeaud dans sa lettre du 7 juin 1984 ne constitue pas une solution car le requérant doit encore fournir des garanties. Il demande le paiement des 30.000 dollars des Etats-Unis plus intérêts à compter du 1er juin 1983, 10.000 dollars à titre de dommages-intérêts et 100 dollars pour ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT soutient que l'offre faite dans la lettre du 7 juin 1984 de M. Trémeaud prive la requête de tout objet. De surcroît, elle est irrecevable. Mais, tout d'abord, elle est tardive. Le requérant fut informé de la décision par la lettre du 1er janvier 1983; pourtant, il attendit février 1984 pour soulever la question, le 21 mars pour demander le remboursement et le 24 août pour se pourvoir. La lettre du 1er juillet 1983 constituant la décision définitive, il aurait dû former sa requête dans les quatre-vingt-dix jours; même si l'on suppose qu'il s'agissait d'une décision susceptible des voies de recours internes, le recours aurait dû être formé - mais tel n'a pas été le cas - au plus tard dans les six mois qui ont suivi la notification de la décision, conformément aux dispositions de l'article 13.2 du Statut du personnel. Il y a ensuite la question de l'acquiescement ou de l'estoppel : le requérant ne peut pas revenir sur son acceptation de donner à l'OIT des garanties financières et de s'en remettre aux conclusions du comité. En tout état de cause, ses conclusions sont mal fondées. La décision a sa base juridique dans l'article 11.40 des Règles de gestion financière et dans l'article 3.16 du Statut du personnel ("Le Directeur général peut faire retenir sur le traitement mensuel total dû à un fonctionnaire .. les sommes dues au Bureau international du Travail ..."), la seconde disposition étant appliquée par analogie aux anciens fonctionnaires. Quant à la procédure, elle n'est pas viciée. Le requérant a eu plusieurs possibilités de présenter ses vues, tant par écrit que verbalement. Il n'y avait pas lieu d'appliquer la procédure disciplinaire, la décision n'ayant d'autre but que sauvegarder les intérêts de l'OIT. Il s'agit de dire non pas si le requérant peut être tenu pour responsable d'une perte, mais bien si l'OIT était fondée à prendre des mesures pour sauvegarder ses intérêts. L'idée que le requérant se fait de l'ampleur de ses responsabilités est trop étroite, ne cadre pas avec les faits et n'est pas plausible. Son argumentation même témoigne d'une attitude cavalière. La décision ne l'a pas placé dans un sérieux embarras, les 30.000 dollars étant versés à un compte porteur d'intérêts et l'équivalent en francs français de cette somme a augmenté depuis lors de près de moitié. M. Trémeaud lui avait offert un dédommagement dans le cas où sa responsabilité serait entièrement

dégagée. Il n'y a pas de tort moral, aucune atteinte n'ayant été portée publiquement à son honorabilité. Si certains ont su ce qui s'était passé, c'est parce que l'intéressé leur en a parlé.

D. Dans sa réplique, le requérant demande la production du rapport établi le 26 mars 1983 par l'ancien directeur du bureau de Yaoundé, rapport qui, croit-il, le disculpe. Il s'attache à établir que sa requête est recevable. Il consacre l'essentiel de son mémoire à réfuter la réponse sur le fond, à développer son argumentation originale et à affirmer à nouveau son innocence.

E. Dans sa duplique, l'OIT déclare que le rapport du directeur est une simple déclaration d'opinion faite avant toute enquête et qu'il n'a pas valeur de preuve. L'OIT examine dans le détail la question de la recevabilité, en faisant observer que le requérant admet lui-même implicitement une bonne partie du raisonnement de la défenderesse : en particulier, il n'a jamais contesté la base juridique de la décision de retenir une partie des sommes auxquelles il avait droit, et il y a donc estoppel. L'OIT développe son argumentation quant au fond. Elle relève que la réplique ne fait que réaffirmer l'innocence du requérant et l'interprétation étroite qu'il donne de ses responsabilités; la réplique, mal fondée en droit et inexacte quant à l'exposé des faits, est inadéquate et se dérobe largement à l'examen des points soulevés dans la réponse.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant, fonctionnaire de grade D.1 au Bureau international du Travail, occupait depuis 1975 le poste de conseiller technique principal auprès du Centre régional africain d'administration du travail à Yaoundé. Les qualités d'administrateur qui lui étaient reconnues lui valurent d'être désigné en 1981 pour assurer, en sus de ses fonctions principales, l'intérim du directeur du bureau, en cas d'absence de celui-ci, et surtout pour être le second signataire des chèques bancaires émis par le bureau du Cameroun. Le requérant n'accepta d'ailleurs ces dernières attributions qu'après avoir beaucoup hésité et sur l'insistance du directeur.

Au mois de mars 1983 furent découverts des dépassements importants ayant pour origine des chèques que ne justifiaient pas des dépenses réelles. Le directeur déposa une plainte pour fraude et abus de confiance contre le premier signataire de ces chèques et le BIT se porta partie civile dans la procédure pénale qui fut alors engagée.

2. Le BIT prit dans le même temps des mesures d'ordre interne. Aux termes des instructions du Manuel des bureaux extérieurs, "chaque chèque doit porter la signature de deux personnes officiellement désignées, la première étant habituellement celle de l'assistant administratif. Les deux signataires doivent vérifier l'authenticité et le bien-fondé du paiement". L'Organisation estima que ce texte permettait d'engager la responsabilité du requérant. Aussi, le 30 mai 1983, celui-ci, qui avait atteint l'âge de la retraite, fut convoqué au siège du BIT pour s'entendre notifier la décision du Directeur général de surseoir à titre conservatoire au paiement de la plus grande partie des indemnités de rapatriement et de congés payés qui lui étaient dues. Le requérant protesta oralement puis par écrit le 4 juin 1983. Le 1er juillet 1983, le chef du Service du personnel pour la coopération technique lui confirma la décision en insistant sur le fait que la mesure était "de nature strictement conservatoire" et qu'elle ne préjugait en rien des conclusions auxquelles arriverait le Comité de contrôle des biens et de la décision que le Directeur général serait amené à prendre au vu de ces conclusions. Cette décision, de caractère officiel, faisait suite à une lettre du directeur du cabinet du Directeur général qui avait un caractère plus personnel, mais qui indiquait au requérant que la voie de recours interne lui était ouverte.

3. Le requérant ne répondit pas à cette suggestion. Dans les mois suivants, il se borna à demander à être entendu par le Comité de contrôle des biens. Le 23 septembre 1983, cet organisme estima que cette audition n'était pas nécessaire. Cette attitude passive du requérant ne peut en aucun cas être assimilée à un acquiescement.

4. Ce n'est que le 27 mars 1984 que le requérant demanda au Directeur général du BIT de lui restituer sans délai la somme qui avait été conservée et, à défaut, de lui indiquer la date précise à laquelle cette somme lui serait rendue. Le 7 juin 1984, le directeur du cabinet du Directeur général opposa un refus à ces demandes, tout en indiquant que le BIT serait prêt à restituer les sommes en question si le requérant fournissait un cautionnement. C'est la décision attaquée.

Dans la mesure où elle porte sur le principe d'une retenue, la lettre du 7 juin 1984 a un caractère purement confirmatif de la décision notifiée oralement le 30 mai 1983 et maintenue par lettre du 1er juillet suivant.

Ces deux décisions n'ont pas fait l'objet d'un recours contentieux dans le délai fixé par l'article VII du Statut du

Tribunal à quatre-vingt-dix jours à compter de la notification de l'acte attaqué. Quant au recours interne prévu par l'article 13.2 du Statut du personnel, en admettant que la lettre du 27 mars 1984 en tienne lieu, il serait tardif faute d'avoir été présenté dans un délai de six mois. Ainsi sans qu'il soit besoin de rechercher laquelle de ces deux procédures est applicable en l'espèce, la décision du 1er juillet 1983 est devenue définitive et ne peut plus être remise en cause.

5. Le raisonnement ne permet pas de rejeter la totalité de la requête pour tardiveté. La mesure prise à l'encontre du requérant a un caractère particulier. En raison de son caractère "strictement conservatoire", ses effets cesseront lorsque l'autorité compétente sera à même de prendre une position définitive, qui pourra être soit la saisie des sommes retenues, soit au contraire le remboursement en capital et intérêts de ces sommes, soit une solution intermédiaire. Un recours sera alors ouvert au requérant qui pourra présenter tous les moyens qu'il estimera opportun de soulever. Il y aura alors une novation complète du litige.

Mais, dès avant la prise de position définitive, le requérant a la possibilité de demander un nouvel examen de sa situation. Si une telle possibilité ne lui était pas donnée, il pourrait être victime d'un véritable déni de justice. Il suffirait en effet à la défenderesse de laisser subsister la décision initiale en l'état pendant une longue période sans que le requérant ait la possibilité d'agir. Le caractère purement conservatoire disparaîtrait en fait alors que c'est un élément essentiel de la mesure initiale.

Cependant, cette possibilité donnée au requérant ne doit pas avoir pour effet de multiplier les instances. Pour justifier un nouvel examen, une demande doit se fonder sur un changement des circonstances de droit ou de fait et l'argumentation présentée ne pourra reprendre les moyens tirés de l'irrégularité de la décision initiale.

6. La réclamation adressée au Directeur général le 27 mars 1984 peut être interprétée comme une demande de nouvel examen. La circonstance que la décision attaquée n'a pas répondu directement sur ce point est sans influence sur la recevabilité de cette demande. Mais il est nécessaire, pour admettre la recevabilité de la requête, que le requérant ait présenté une argumentation qui permettait à l'Organisation de reprendre l'examen de l'affaire sur des bases nouvelles.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le seul moyen nouveau présenté, c'est le refus par le Comité de contrôle des biens de l'entendre. Une telle allégation ne constitue pas un fait nouveau de nature à justifier la réouverture du dossier.

7. Certes, pendant l'instruction de l'affaire devant le Tribunal, des faits nouveaux sont intervenus. Des rapports ont été déposés et surtout, dans son dernier mémoire, le BIT mentionne qu'en application d'un jugement définitif d'une juridiction pénale du Cameroun, l'Organisation a récupéré une partie des pertes qu'elle a subies. Il indique également que le Comité de contrôle des biens a pu évaluer le préjudice d'une manière plus précise. Ces faits pourraient être de nature à justifier une demande de nouvel examen. Mais comme ils n'ont été présentés que dans le mémoire en duplique, le requérant n'a pu les discuter. Ainsi le Tribunal n'est pas valablement saisi. Le requérant aura la possibilité de présenter au Tribunal une nouvelle requête s'il l'estime opportun. Il appartiendra alors à l'Organisation de produire tous les documents en sa possession concernant cette affaire. Il ne serait pas admissible que certains soient conservés sans être présentés au requérant.

8. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée dans son intégralité. Cette décision n'aborde aucun des problèmes de fond. Compte tenu des solutions adoptées, le Tribunal n'a pas le pouvoir d'entrer en matière au-delà de ce qui est nécessaire pour la solution du litige tel qu'il se présente à l'heure actuelle.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 19 juin 1985.

André Grisel  
Jacques Ducoux

Devlin  
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.