

CINQUANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BONNEAU (No 2)

Jugement No 757

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Daniel Maurice Bonneau le 16 août 1985, la réponse de l'OIT en date du 1er novembre, la réplique du requérant déposée le 30 novembre 1985 et la duplique de l'OIT datée du 28 février 1986;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, l'article 11.40 des Règles de gestion financière et les articles 3.16, 12.1 et 12.9 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 et les allégués suivants :

A. La présente affaire fait suite à la première requête de M. Bonneau. Par son Jugement No 671, le Tribunal avait débouté l'intéressé, mais considéré qu'après une décision définitive de l'OIT, il pourrait la contester et même, dès avant cette décision, demander un nouvel examen de sa situation si celle-ci venait à se modifier en droit ou en fait.

Le 30 mai 1984, un tribunal civil de Cotonou, au Bénin, ordonna à M. Métozounvé, précédemment assistant administratif au bureau de l'OIT à Yaoundé, de verser à l'Organisation quelque 128 millions de Francs CFA, montant de ses détournements. L'OIT demanda la saisie de ses avoirs dans une banque de Cotonou et, le 17 janvier 1985, recouvra, déduction faite des frais, environ 66 millions de francs CFA.

Ainsi qu'il est retracé dans le Jugement No 671, sous A, le Comité de contrôle des biens estima le requérant coupable tout au moins de négligence grave. Il proposa - et le Directeur général décida -, conformément à l'article 11.40 c) des Règles de gestion financière, de retenir, Jusqu'au résultat de la procédure pénale entamée à Yaoundé et sous réserve de toute décision que le Tribunal pourrait prendre entre-temps en la matière, l'équivalent de deux mois de rémunération sur les sommes dues au requérant à la cessation de ses services et de ne libérer le solde du compte qu'en retour d'une garantie fournie par le requérant M. Trémeaud, directeur du cabinet du Directeur général, l'en informa par une lettre du 27 mars 1985, dont l'intéressé accusa réception le 19 avril. Le 5 juin, il écrivit à M. Trémeaud pour demander l'annulation de la décision. N'ayant pas obtenu de réponse, il introduisit la présente requête.

B. Le requérant affirme avoir tenu compte des paragraphes 5 et 7 du jugement No 671. La décision de retenir certaines sommes sur les montants auxquels il a droit remontant au 30 mai 1983, elle ne peut plus être considérée comme une mesure purement conservatoire. Sa requête est recevable puisqu'il n'a pas obtenu de réponse à sa lettre du 5 Juin 1985 dans le délai de soixante jours prescrit d l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal.

Quant à la retenue de deux mois de traitement, il prétend qu'elle constitue une sanction illégale. Il estime, en effet, que l'article 3.16 du Statut du personnel n'est pas applicable. Ce texte habilite le Directeur général à retenir "sur le traitement mensuel total dû à un fonctionnaire ... les sommes dues au Bureau international du Travail". Aussi ne vise-t-il que les fonctionnaires en activité; il n'autorise des retenues que sur le traitement mensuel et ne peut être invoqué que si certaines sommes sont dues : en l'espèce, elles ne le sont qu'à la suite d'une mauvaise interprétation des faits par l'OIT. En outre, il n'a pas été informé de la façon dont le montant a été calculé.

Il avance, pour défendre son comportement à Yaoundé, les arguments résumés dans le jugement No 671, sous B. En particulier, il soutient avoir respecté les règles afférentes aux transactions financières dans les bureaux extérieurs, telles qu'il les comprenait, et qu'il n'était pas tenu de vérifier la livraison des marchandises dont il avait approuvé le paiement. Il explique comment il en vint à signer les chèques de paiement et affirme s'être acquitté consciencieusement de ses seuls devoirs : vérifier que chaque chèque correspondait bien à la facture et que les pièces requises lui étaient jointes.

Il prie le Tribunal d'annuler la décision, d'ordonner que l'Organisation lui restitue la somme de 30.000 dollars des Etats-Unis à laquelle il a droit, et de retenir deux mois de traitement et de lui accorder des intérêts sur le montant dû, 10.000 dollars à titre de dommages-intérêts et 100 dollars pour ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT fait observer que le requérant peut à tout moment obtenir le versement des sommes retenues s'il fournit une garantie pour protéger les intérêts de l'OIT, offre à laquelle il évite de faire allusions

Selon l'OIT, la requête est tardive. Comme il était en possession, au 19 avril 1985, de la décision entreprise, décision qui était évidemment définitive, il n'a pas respecté le délai de quatre-vingt-dix jours. Il ne lui était pas loisible d'interjeter un appel interne et, de plus, sa lettre du 5 juin, qui se bornait à répéter des objections antérieures, ne saurait être considérée comme un recours. Il n'y a pas eu non plus de fait nouveau qui répondrait aux conditions fixées par le Tribunal dans le jugement No 671. Quant à la retenue du solde de son compte, il n'y a pas eu de changement dans la situation de fait et de droit. Le tribunal civil du Bénin n'a statué que sur le montant de la dette de M. Métozounvé et la procédure pénale ouverte au Cameroun n'a pas progressé. Pour regrettable que soit le retard, la retenue reste simplement une précaution temporaire. Elle ne présente aucun avantage pour l'OIT puisque celle-ci n'émet aucune prétention sur les sommes retenues elle ne le ferait que si le requérant était condamné à Yaoundé. Dans l'intérêt de l'une et l'autre partie, l'OIT libérera néanmoins lesdites sommes si la procédure pénale n'a pas avancé à l'expiration du délai de prescription de l'action pénale. Quant à la retenue de deux mois de traitement, il y a certes un fait nouveau, mais uniquement en ce sens que l'OIT a donné effet à une mesure dont le requérant a été informé dès le 30 mai 1983. Le requérant n'avait alors pas mis en cause le droit de rétention de l'OIT. Il est vrai que, par la suite, il l'a contesté et qu'il le fait encore. Mais le jugement No 671 a rejeté en tant que tardive la contestation de la décision du 7 juin 1984, au motif qu'elle ne faisait que confirmer celle du 30 mai 1983 quant à la décision du 27 mars 1985, elle ne constituait elle aussi qu'une simple confirmation.

Sur le fond, l'OIT conclut que l'interprétation donnée par le requérant à l'article 3.16 est erronée car elle reviendrait à nier le droit inhérent à l'Organisation de retenir sur la rémunération, sous réserve d'examen par le Tribunal, toute somme qu'un membre de son personnel peut lui devoir. En outre, la mesure de retenue est conforme à l'article 11.40 c) des Règles de gestion financière. Dans la défense de son comportement au Cameroun, le requérant interprète mal la nature de ses devoirs et s'écarte des faits. Son attitude est, à tout le moins, peu plausible.

Enfin, l'OIT estime que le montant retenu n'était ni déraisonnable pour un fonctionnaire dans la situation du requérant, ni disproportionné par rapport à la perte subie par l'Organisation.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient que la requête est recevable. Il a satisfait aux conditions fixées par le Tribunal pour l'introduction d'une nouvelle requête.

Il développe son argumentation sur le fond et maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'OIT relève que la réplique n'est guère qu'un assemblage d'allégations sans fondement, d'inconséquences et de protestations d'innocence maintes fois répétées; loin de répondre de façon convaincante aux moyens avancés sur la recevabilité et sur le fond, elle les passe sous silence. L'OIT développe ses arguments et conclut, quant au fond, que même avec l'interprétation la plus favorable au requérant, sa négligence grave permit des détournements répétés de nombreux mois durant. La seule question qui subsiste est de savoir si le montant retenu est raisonnable : le requérant la néglige tout simplement.

CONSIDERE :

1. La présente affaire constitue la suite d'une précédente requête de M. Bonneau qui a fait l'objet du jugement No 671 rendu le 19 juin 1985. Il est inutile de reprendre l'exposé de l'origine du différend qui oppose l'Organisation au requérant. Sur ce point, le Tribunal se réfère à son jugement précédent.

2. La décision attaquée est une lettre du 27 mars 1985 signée par le chef de Cabinet du Directeur général du Bureau. Elle a un double objet.

En premier lieu, la décision, après avoir indiqué les négligences graves que, selon l'Organisation, le requérant aurait commises dans l'exercice de ses fonctions, ordonne le remboursement de deux mois des émoluments que le requérant avait perçus à l'époque de sa retraite. Elle précise que ce remboursement est prononcé à titre définitif.

En second lieu, l'Organisation, tout en maintenant le principe d'une responsabilité éventuelle du requérant en cas de

condamnation pénale, déclare être disposée à rembourser les sommes retenues si le requérant constitue une caution.

3. L'Organisation soutient à titre principal que la requête est tardive.

La décision attaquée a été signée le 27 mars 1985. Le Tribunal a été saisi le 16 août suivant.

Le requérant expose, dans ses écritures, qu'il a reçu la décision attaquée le 10 mai 1985. Cette date, qui fixerait le point de départ des délais de recours, ne peut être admise. L'Organisation produit une lettre du requérant, en date du 19 avril 1985, accusant réception de la lettre du 27 mars. C'est donc la date du 19 avril qui doit être prise en compte pour déterminer le point de départ de toute la procédure.

A l'appui de sa thèse tendant à l'irrecevabilité de la requête, l'Organisation soutient que la lettre du 27 mars était une décision définitive après épuisement de la procédure interne. Le requérant ne pouvait donc pas bénéficier une seconde fois des voies de recours générales prévues par le chapitre XIII du Statut du personnel. Il devait donc, en application de l'article VII du Statut du Tribunal, introduire sa requête dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter du 19 avril. La requête présentée seulement au mois d'août est donc tardive, sans qu'il soit possible d'admettre que ce délai ait pu être interrompu par la lettre que le requérant a adressée à l'OIT le 5 juin 1985.

Toujours sur le terrain de l'irrecevabilité, l'Organisation présente, à titre subsidiaire, d'autres arguments :

- La décision ne serait que l'application d'une décision de principe prise antérieurement et qui n'est pas remise en cause.
- En tout état de cause le jugement No 671 qui prévoit la possibilité, pour le requérant, de demander un nouvel examen ne permet pas de relever le requérant de la forclusion qu'il a encourue du fait de l'expiration du délai.
- Enfin, la lettre du 5 juin 1985 ne peut être considérée comme un recours car elle "ne fait que répéter (en plus bref) les excuses déjà avancées dans le passé".

4. Pour apprécier la recevabilité de la requête, il convient d'examiner séparément les deux parties de la décision attaquée telles qu'elles sont indiquées au paragraphe 2 ci-dessus.

5. Le Tribunal examinera d'abord la recevabilité des conclusions dirigées contre la mesure conservatoire qui maintient la décision initiale du 30 mai 1983.

Il est exact que la décision du 27 mars 1985 est l'aboutissement d'une procédure interne. A titre principal, elle maintient la décision initiale après consultation d'un organisme interne. Le seul fait nouveau est constitué par la possibilité donnée au requérant d'obtenir le remboursement des sommes conservées s'il accepte de fournir une caution. Cette mesure est favorable au requérant qui, d'ailleurs, pourra ou non utiliser la faculté qui lui est donnée. L'Organisation est donc fondée à soutenir que le requérant ne disposait plus que du délai de quatre-vingt-dix jours prévu par l'article VII du Statut du Tribunal.

Mais le requérant rappelle que le jugement rendu par le Tribunal le 19 juin 1985 l'autorise à présenter une nouvelle requête en cas de survenance de fait nouveau. La lettre du 5 juin constituerait en réalité une nouvelle demande fondée sur cette disposition du jugement.

Pour admettre cette solution, il serait au moins nécessaire que le requérant invoquât des faits nouveaux. Le Tribunal a donné dans son précédent jugement une définition de cette notion assortie d'exemples. Or la présente requête ne contient aucun élément nouveau qui pourrait justifier un nouvel examen.

Le Tribunal constate également que le délai qui s'est écoulé depuis la décision de retenir une partie des sommes que le requérant devait percevoir lors de sa mise à la retraite n'est pas par lui-même suffisant pour admettre que le requérant est victime d'un déni de justice, au sens indiqué dans le jugement No 671.

L'Organisation est donc fondée à soutenir que les conclusions présentées par M. Bonneau ne sont pas recevables en tant qu'elles concernent la retenue prononcée à titre conservatoire.

Il convient cependant de noter que le BIT expose au paragraphe 22 de sa réponse que "si à l'expiration du délai prévu pour la prescription, aucun nouvel acte de procédure n'est intervenu au Cameroun, l'Organisation s'engagerait

formellement à restituer au requérant les sommes retenues à l'intéressé, y compris les intérêts (moins les deux mois de traitement)" et prie le Tribunal de prendre acte de cet engagement.

Il n'appartient pas au Tribunal de donner acte d'un tel engagement qui est seulement rappelé dans le présent jugement pour valoir ce que de droit.

6. Les problèmes de recevabilité se présentent sous un aspect différent en ce qui concerne la partie de la décision concernant le remboursement à titre définitif de deux mois de traitement.

La décision initiale du 30 mai 1983, qui a fait l'objet de la première requête de M. Bonneau, ne prononçait des retenues qu'à titre "strictement conservatoire". L'autorité responsable affirmait que cette mesure ne préjugait en rien les décisions ultérieures du Directeur général. D'après les pièces versées aux dossiers, ce n'est que par la décision du 27 mars 1985 qu'apparaît le rappel d'émoluments à titre définitif.

Dans ces circonstances, il n'est pas possible d'admettre que cette mesure constitue l'aboutissement d'un recours interne. Cette voie de droit a été instituée pour permettre aux agents des administrations internationales d'obtenir un examen plus approfondi des décisions qui les concernent. Elle ne saurait nuire aux intéressés. Si, au cours d'une procédure interne, des faits défavorables au fonctionnaire apparaissent, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire doit alors interrompre la procédure et prendre une nouvelle décision, qui pourra faire l'objet d'un autre recours interne. Le respect des droits de la défense exige l'accomplissement d'une telle procédure.

Ainsi, le requérant disposait, après que la décision du 27 mars 1985 lui eût été notifiée, de la possibilité d'introduire le recours interne prévu par l'article 13.2 du Statut du personnel. Le requérant a utilisé cette faculté en adressant à l'Organisation sa lettre du 5 juin 1985. Il a valablement saisi le Tribunal après l'expiration du délai de soixante jours prévu par l'article VII (3) du Statut du Tribunal en l'absence de réponse de l'Organisation.

La lettre du 5 juin 1985 se termine par la phrase suivante : "Je ne puis accepter la sanction prise à mon égard et je vous prie de bien vouloir intervenir auprès du Directeur général pour que cette décision fasse l'objet d'une annulation." L'Organisation ne peut donc soutenir que cette lettre ne contient aucune conclusion et se borne à reprendre des excuses déjà rejetées.

7. La nature de la décision ordonnant au requérant de payer à titre définitif à l'Organisation deux mois des émoluments perçus à l'époque de sa mise à la retraite doit être précisée.

L'Organisation motive sa lettre en énumérant les fautes reprochées au requérant et conclut que la somme réclamée ne semble pas excessive par rapport à la perte subie "compte tenu de votre négligence grave". Elle souligne la différence qui existe entre cette mesure et la retenue provisoire qui doit servir éventuellement à rembourser l'OIT si une action intentionnelle ou un vol est établi.

Ainsi, d'une part, la décision attaquée elle-même écarte expressément la notion de fraude pour justifier la retenue définitive.

D'autre part, si l'Organisation invoque l'article 11.40 des Règles de gestion financière, cette disposition ne saurait, en tout état de cause, servir de fondement à la décision attaquée. En effet, ce texte, qui fait partie du titre XI, ne concerne que les hypothèses non réalisées en l'espèce.

Pour l'Organisation, le requérant a commis des négligences graves dans l'exercice de ses fonctions. C'est le cas type de la faute disciplinaire qui peut faire l'objet d'une sanction.

Or le régime disciplinaire des agents du BIT est fixé par le chapitre XII du Statut du personnel. Les faits reprochés au requérant, s'ils étaient établis, constitueraient une faute grave dans l'exercice de fonctions officielles, pour reprendre la définition donnée par l'article 12.1, paragraphe 2 b).

Il convient donc d'appliquer l'ensemble du chapitre XII du Statut. Le paragraphe 1 de l'article 12.1 dispose que le fonctionnaire qui a commis une faute disciplinaire "peut faire l'objet de l'une des sanctions prévues par le présent chapitre, selon la gravité du cas". La formule adoptée est claire. Le Statut fixe les sanctions qui peuvent être infligées. L'Organisation peut choisir entre les sanctions prévues, qui sont l'avertissement, la réprimande, le blâme, le renvoi avec préavis et le renvoi sans préavis. Elle n'a pas d'autre possibilité. L'échelle des sanctions est limitative.

Il ressort également des dispositions du chapitre XII que ces sanctions ne peuvent être infligées qu'à des fonctionnaires en activité. En outre, la notion de sanction pécuniaire ne paraît pas être conforme aux principes généraux de la fonction publique internationale. En tout cas, la suspension de fonctions prévue par l'article 12.9 du Statut ne constitue pas une sanction. Le non-paiement du salaire trouve son fondement dans la notion d'absence de service fait. En outre, la sus pension ne concerne que les agents en activité auxquels on interdit de travailler.

Ainsi, sans qu'il soit besoin d'examiner les fautes qui sont reprochées au requérant, la décision attaquée doit être annulée dans la mesure où elle prononce une sanction disciplinaire au requérant.

8. Le BIT versera au requérant, à titre de dépens partiels et de dommages-intérêts, la somme de 2.500 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée en tant qu'elle inflige une sanction disciplinaire au requérant.
2. Le BIT versera au requérant la somme de 2.500 francs suisses.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juin 1986.

André Grisel
Jacques Ducoux
H. Gros Espiell
A.B. Gardner