

## VINGT-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire BHANDARI

#### Jugement No 159

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par le sieur Bhandari, Krishan Gopal, en date du 17 mars 1970, la réponse de l'Organisation datée du 31 juillet 1970, la réplique du requérant du 10 septembre 1970 et la duplique de l'Organisation datée du 21 septembre 1970;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 330.7, 510.6, 520, 530, 540.1, 670.6 et 975 du Règlement du personnel de l'OMS;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. Vers la fin de l'année 1968, le Directeur du Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est à New Delhi fut informé par le gouvernement de l'Inde que certains membres du personnel du Bureau régional se livraient à un trafic illégal de devises étrangères en utilisant la valise diplomatique de l'Organisation. En vertu de l'article 27, paragraphe 4, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, les institutions spécialisées des Nations Unies sont en effet admises à employer des codes et à expédier leur courrier dans des colis scellés jouissant des mêmes immunités et privilèges que le courrier et les valises diplomatiques. Ces colis ne doivent cependant contenir que des documents diplomatiques ou des articles destinés à un usage officiel. Le 11 décembre 1968, vers 15 heures, le Directeur régional, en la présence de ses assistants chargés des questions administratives et financières, fit ouvrir la valise du Bureau régional de New Delhi au moment même où l'on était sur le point de l'expédier vers le Bureau de l'OMS à Kaboul (Afghanistan) et constata qu'elle contenait 18.000 dollars des Etats-Unis en traveller's cheques, chèques ordinaires et devises étrangères. Il ordonna une enquête séance tenante et dès le lendemain, 12 décembre 1968, deux hauts fonctionnaires du Bureau régional partirent pour Kaboul où ils poursuivirent leurs investigations. A la suite des constatations ainsi faites, six membres du personnel de l'OMS, dont trois en poste à New Delhi et trois à Kaboul, furent mis en cause.

B. Le sieur Bhandari est l'un des trois fonctionnaires de New Delhi qui se trouvaient impliqués. Entré au service de l'Organisation en 1958, il était à ce moment attaché au Service des finances, du budget et de la comptabilité. Au cours de la semaine du 7 au 15 décembre 1968, il se trouvait en congé au Pendjab, d'où il ne revint à New Delhi que le 15 décembre. Ayant pris froid pendant le voyage, il ne put se rendre au Bureau régional le lendemain 16 décembre, mais deux fonctionnaires envoyés par le Directeur régional vinrent le chercher chez lui et l'emmenèrent au bureau, où il fut mené directement devant le chef par intérim du Service de l'administration et des finances et deux fonctionnaires de ce même service. Selon les affirmations du requérant, il fut détenu toute la journée jusque tard le soir dans le bureau du chef par intérim, sans qu'il soit autorisé à se rendre à la toilette ou au restaurant. Il aurait été l'objet de menaces de dénonciation à la police et même de menaces de sévices sur sa personne. Lesdits agents auraient ainsi obtenu par la contrainte que le requérant signe un document l'incriminant que, au dire du requérant, ils avaient rédigé eux-mêmes. Dans cette déclaration de plusieurs pages, contenant une grande abondance de détails et qui porte des corrections manuscrites d'une écriture qui ne serait pas celle du requérant, celui-ci avouait que, depuis 1967, il avait remis au sieur Sethi, chargé de l'expédition du courrier du Bureau régional, des enveloppes portant une marque permettant à ses correspondants du Bureau de Kaboul (notamment le sieur Raj Kumar) de les identifier facilement (ainsi, la lettre D du mot WORLD figurant dans l'en-tête en anglais des enveloppes de l'OMS était barrée) et contenant des dollars ou des traveller's cheques. Le sieur Sethi était chargé de placer ces plis dans la valise diplomatique en partance pour Kaboul. Le 17 décembre 1968, le requérant aurait été convoqué de nouveau et garde à vue pendant plusieurs heures dans la pièce adjacente au bureau du chef par intérim du Service de l'administration et des finances. Le requérant affirme avoir adressé une lettre au Directeur régional le jour même pour revenir sur ses aveux de la veille et protester contre les pressions dont il avait été l'objet. Il n'aurait pas reçu de réponse à cette communication. Selon l'Organisation, l'interrogatoire se serait déroulé dans des conditions parfaitement normales, sans détention forcée ni contrainte, et ce n'est que parce qu'il ne pouvait

nier l'évidence que le sieur Bhandari aurait avoué peu à peu. Le 18 décembre, le requérant fut suspendu de ses fonctions en vertu de l'article 530 du Règlement du personnel qui est ainsi libellé : "Si un membre du personnel est accusé d'une faute grave et si l'on présume que l'accusation est fondée et que le maintien en fonctions de l'intéressé, en attendant les résultats d'une enquête sur les faits, est de nature à nuire au service, l'intéressé peut être suspendu de ses fonctions pendant la durée de l'enquête..." et, le 24 décembre suivant, il fut congédié pour faute grave au sens de l'article 510.6 du Règlement du personnel.

C. Le sieur Bhandari fit appel de cette décision devant le Comité régional d'appel de New Delhi à l'instar de plusieurs autres fonctionnaires impliqués. Le Comité entendit un certain nombre de témoins et examina différentes pièces, dont plusieurs documents confidentiels qui ne furent pas communiqués au requérant. Le Comité fit un rapport détaillé au Directeur régional auquel il recommanda de rejeter l'appel du sieur Bhandari. Le Comité a déclaré dans ce rapport que, selon les témoignages qu'il avait pu recueillir et dont il n'avait aucune raison de suspecter la bonne foi, le requérant n'avait pas été détenu contre sa volonté et n'avait pas été contraint par la force ou la menace à signer la déposition l'incriminant. Le Comité a, en conséquence, recommandé au Directeur régional de confirmer sa décision de congédiement. Le 30 juin 1970, le Directeur régional fit parvenir un extrait de ce rapport au requérant en lui indiquant qu'il acceptait la recommandation tendant au rejet de l'appel. Le Comité d'enquête et d'appel du siège de l'OMS, saisi à son tour de l'affaire, sur pourvoi du requérant, recommanda au Directeur général de l'Organisation, à l'unanimité de ses membres, de confirmer la décision du Directeur régional. Il exprimait en outre le vœu que, pour des raisons humanitaires, on tînt compte des répercussions du renvoi sur la situation de la famille du requérant. Le Directeur général informa le sieur Bhandari, le 18 décembre 1969, qu'il faisait sienne cette recommandation du Comité d'enquête et d'appel du siège et ajoutait qu'il avait été tenu compte du vœu exprimé par le Comité en ce sens que les droits à pension du requérant avaient été calculés comme s'il avait été mis fin à son emploi pour des motifs autres que la faute grave.

D. Le sieur Bhandari requiert devant le Tribunal contre la décision du 18 décembre 1969, communiquée le 26 décembre suivant. Il réitère ses dénégations et affirme notamment qu'il n'a signé la déposition du 16 décembre 1968 que contraint et forcé, cette pièce n'étant d'ailleurs pas authentifiée par un témoin indépendant. Si le Comité régional d'appel a écarté ses protestations à cet égard, c'est parce qu'il est à la dévotion de l'administration. La décision le suspendant de ses fonctions était illégale : le Directeur régional manquait de preuves pour prendre une telle initiative et il n'a pas précisé, dans sa lettre, quelles étaient les charges retenues contre le requérant. Ce dernier y voit une conspiration de plusieurs agents haut placés du Bureau régional désireux de se couvrir en accusant d'autres collègues. Les charges auraient dû être communiquées en bonne et due forme par écrit pour respecter les droits de la défense. La décision de renvoi en date du 24 décembre 1968 est, elle aussi, entachée de graves vices : elle fait référence à "des chefs d'accusation énoncés verbalement", alors que la disposition 540.1 du Règlement du personnel exige que les charges soient communiquées par écrit. Le requérant soutient que n'ayant pas été informé exactement de ce qu'étaient ces accusations et aucun délai ne lui ayant été imparti pour y répondre, il n'a pas pu présenter sa défense. Il prétend que, devant le Comité d'enquête, le chef par intérim du Service de l'administration et des finances a reconnu qu'il avait exercé des pressions sur l'accusé pour obtenir ses aveux et il demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation défenderesse de produire le compte rendu des débats du Comité pour pouvoir vérifier cette affirmation. Le requérant ajoute qu'il n'a pas reçu communication du texte intégral du rapport du Comité régional d'enquête. Il fait valoir que la responsabilité de la valise diplomatique incombait aux trois agents qui ont mené les interrogatoires et de ce fait y avaient aisément accès. Il demande au Tribunal d'ordonner la vérification des comptes en banque de ces agents pendant la période durant laquelle le trafic de devises aurait eu lieu. D'autre part, le fait que des documents secrets ont été soumis au Comité régional d'appel sans que le requérant en ait eu communication l'a empêché de se défendre contre les fausses accusations qu'ils pouvaient contenir. Pour toutes ces raisons, le requérant demande l'annulation de la décision de congédiement, sa réintégration au Bureau régional ou le paiement de son salaire et de ses indemnités depuis le 19 décembre 1968 jusqu'au 30 novembre 1983, date à laquelle il atteindra l'âge de soixante ans. Il demande en outre le versement de 10.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts et de 1.000 dollars en remboursement des frais exposés pour sa défense.

E. Dans ses mémoires, l'Organisation déclare que le trafic de devises par la valise de l'Organisation constituait une très grave infraction aux règles de celle-ci, qui plaçait l'OMS dans une situation pour le moins délicate vis-à-vis de deux de ses Etats membres. Elle s'est ainsi trouvée dans la nécessité d'agir promptement et avec sévérité. Il s'ensuit d'autre part qu'elle n'a pas pu communiquer au requérant certains documents confidentiels intéressant ses relations avec lesdits Etats membres et, en particulier, les parties du rapport du Comité régional d'appel faisant référence à ces relations. Elle ajoute qu'une vérification minutieuse effectuée par le Comité d'appel a permis d'établir que le requérant n'a été l'objet d'aucune contrainte et que ses aveux ont été spontanés. La procédure déclenchée par le chef du Bureau régional de New Delhi est une procédure disciplinaire de caractère administratif qui échappait, en

conséquence, à la législation indienne. L'Organisation n'était donc pas tenue de suivre la procédure indienne d'instruction criminelle et, en particulier, de dresser une liste des charges. Les agissements des fonctionnaires qui ont effectué l'enquête n'ont en rien contrevenu au Règlement de l'Organisation, ni aux principes de la justice naturelle. En particulier, l'Organisation n'était pas tenue de notifier par écrit au requérant les accusations portées contre lui, ce qu'exige l'article 540.1 du Règlement du personnel puisque, par ses aveux, le requérant avait lui-même fait connaître les graves manquements dont il s'était rendu coupable. Elle conclut, en conséquence, au rejet des prétentions du requérant.

#### CONSIDERE :

Sur les fautes imputées au requérant :

1. Pour révoquer le requérant, l'Organisation s'est fondée sur la déclaration qu'il a signée le 16 décembre 1968 et par laquelle il admet avoir participé au trafic de devises au moyen de la valise diplomatique. De son côté, contestant toute valeur à ce document, le requérant reproche aux fonctionnaires qui l'ont interrogé de l'avoir contraint par des procédés abusifs à reconnaître des fautes qu'il n'avait pas commises. Le Tribunal estime pour les raisons suivantes que, nonobstant les dénégations du requérant, sa déclaration doit être tenue pour exacte.

Elle mentionne de façon détaillée les personnes impliquées dans le trafic de devises, le montant de leur rémunération et les précautions qu'elles avaient prises pour dissimuler leurs opérations illicites. Manifestement, ces indications sont trop précises pour avoir été inventées par des tiers étrangers aux actes retenus à la charge du requérant. Elles sont d'ailleurs corroborées par des déclarations similaires de cinq coïnculpés, dont deux ne se sont pas rétractés. Enfin, la déclaration du requérant est d'autant plus convaincante qu'elle a été signée en présence de plusieurs fonctionnaires. Dans ces conditions, même s'il n'a pas rédigé lui-même cette déclaration, le requérant est lié par la signature qu'il a apposée.

Certes, il affirme avoir cédé aux menaces des enquêteurs après une claustration prolongée. Cependant, non seulement ses allégations ne reposent sur aucun commencement de preuve, mais elles sont tout à fait invraisemblables. Quoi qu'il en soit, le traitement dont se plaint le requérant n'était pas de nature à l'obliger de confesser des manquements imaginaires. D'après les propres assertions du requérant, le lendemain même du jour où il a signé sa déclaration, il a dénoncé au Directeur régional les agissements des fonctionnaires qui l'avaient entendu. Selon toute probabilité, s'il avait été privé de sa liberté d'expression, il ne se serait pas contredit d'un jour à l'autre.

Rien ne permet de supposer que les fonctionnaires dont le requérant se prétend la victime aient agi par animosité à son égard ou pour sauvegarder leurs intérêts personnels. Au contraire, le fait que l'enquête ait été menée par plusieurs agents exclut en l'espèce le soupçon de partialité.

Sur la décision de suspension :

2. L'article 530 du Règlement du personnel subordonne la suspension d'un agent à trois exigences. Il faut que l'agent en cause soit accusé d'une faute grave, que cette accusation soit présumée fondée et que, dans l'attente des résultats de l'enquête, le maintien en fonctions de l'intéressé soit de nature à nuire au service. Dans le cas particulier, vu l'accomplissement des conditions posées, le Directeur régional était en droit de suspendre le requérant et d'interrompre le paiement de son traitement pendant la durée de cette mesure. D'une part, l'accusation d'avoir participé contre rétribution au trafic de devises porte sur une faute grave, tout acte par lequel un agent utilise sa situation officielle pour s'assurer un avantage personnel tombant sous cette notion selon l'article 510.6 du Règlement. D'autre part, en raison des aveux signés par le requérant, l'accusation dirigée contre lui était fondée. De plus, les manquements reprochés au requérant devaient le priver de la confiance de ses chefs, c'est-à-dire que la continuation de son activité risquait d'être préjudiciable à l'Organisation.

Il résulte de l'article 530 du Règlement du personnel que, si l'accusation est reconnue justifiée, le fonctionnaire suspendu perd tout droit au traitement retenu. Dès lors, les fautes du requérant étant admises, il n'y a pas lieu d'ordonner le paiement du salaire qui ne lui a pas été versé.

Sur la décision de renvoi :

3. En vertu de l'article 520, deuxième alinéa, du Règlement du personnel, une violation grave des règles de conduite peut entraîner un congédiement immédiat. Il ressort des considérants précédents qu'en l'espèce, cette disposition a été appliquée à juste titre. Quant aux vices de procédure qu'invoquent le requérant et ses coïnculpés,

ils sont inexistants ou, du moins, n'affectent pas la validité de la décision attaquée.

La compétence des fonctionnaires appelés à élucider les faits mis à la charge du requérant est indiscutable. Destinée à déterminer les auteurs d'infractions aux règles de l'Organisation, l'enquête conduite par ces fonctionnaires ne pouvait être suivie que des sanctions prévues par lesdites règles. Aussi devait-elle être confiée aux organes mêmes de l'Organisation, à l'exclusion des autorités de l'Etat ou le requérant exerçait son activité. Seules les prescriptions de l'Organisation étaient applicables, non pas une législation étatique.

Les coïnculpés se prévalent, en outre, de l'inobservation de l'article 540.1 du Règlement du personnel. En vertu de cette disposition, aucun membre du personnel ne peut être renvoyé pour faute grave sans avoir reçu une communication écrite des accusations portées contre lui, ni avoir été mis en mesure d'y répondre dans les huit jours, ce délai n'étant susceptible d'être abrégé qu'en cas d'urgence. Visant à permettre au fonctionnaire de se défendre contre les griefs qui lui sont adressés, les formalités prescrites ne répondent plus à leur but une fois que l'intéressé a reconnu les fautes qui lui sont imputées. La garantie assurée par l'article 540.1 du Règlement du personnel perdait toute utilité en l'espèce, où le requérant avait admis ses fautes dans des déclarations tenues pour exactes par le Tribunal.

C'est à tort que les coïnculpés se plaignent de n'avoir pu prendre connaissance de certaines pièces, en particulier d'une correspondance échangée par l'Organisation avec les autorités indiennes. Pour écarter cet argument, il suffit de constater qu'une partie à simplement la faculté de consulter les pièces dont dépend la décision à prendre, et qu'en l'espèce, la mesure prononcée par le Directeur régional, puis confirmée par le Directeur général, se justifie pleinement au regard des déclarations que les intéressés ont signées et dont ils n'ignoraient donc pas la teneur. Le Comité d'enquête et d'appel du siège le déclare d'ailleurs expressément. Dès lors, point n'est besoin d'examiner si l'Organisation a considéré à juste titre comme confidentiels les documents qu'elle a refusé de soumettre aux coïnculpés. Pour les mêmes raisons, il est sans importance que le requérant n'ait reçu connaissance que d'un extrait du rapport du Comité régional d'appel.

Enfin, il est inutile de se demander si le requérant a subi l'examen médical prévu par l'article 330.7 du Règlement du personnel; loin d'être une condition de validité du renvoi, cette formalité n'en est qu'une conséquence. En tout cas, les dispositions sur les congés de maladie ne faisaient pas obstacle au congédiement; au contraire, selon l'article 670.6 du Règlement du personnel, le droit à un tel congé s'éteint à la fin de l'engagement.

En conclusion, la décision de résilier son contrat n'étant pas contraire aux dispositions applicables, le requérant ne saurait prétendre ni à sa réintégration ni à une indemnité. Ainsi, la requête est entièrement mal fondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et M. A.T. Markose, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 octobre 1970.

M. Letourneur

André Grisel

A.T. Markose

Bernard Spy