

VINGT-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire SETHI

Jugement No 161

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par le sieur Sethi, Labh Singh, en date du 30 mars 1970, la réponse de l'Organisation datée du 31 juillet 1970, la réplique du requérant du 7 septembre 1970 et la duplique de l'Organisation datée du 17 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 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. 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 Sethi est l'un des trois fonctionnaires de New Delhi qui se trouvaient impliqués. Entré au service de l'Organisation en avril 1958, en qualité de dactylographe, il était à ce moment chargé de l'expédition du courrier du Bureau régional et, à ce titre, de sceller les plis, d'y coller les timbres et de s'occuper du télex. Lorsque le Directeur régional fit ouvrir la valise diplomatique, le requérant n'était pas présent. Il fut interrogé le jour même et les jours suivants. Le 16 décembre 1968, le requérant fit une déclaration par écrit par laquelle il niait toute participation à un quelconque trafic de devises et, le lendemain, il signa une seconde déposition par laquelle il avouait avoir expédié des enveloppes, depuis cinq ou six mois, que lui remettaient les sieurs Bhandari et Sood et qu'il percevait comme prix de ce service 50 roupies par envoi. Le sieur Sethi prétend qu'il fit l'objet d'un "lavage de cerveau" au cours de longs interrogatoires menés par plusieurs agents, à huis clos, avec des menaces incessantes, des cris, des scènes dramatiques et une détention forcée dans une pièce pendant des heures sans même être autorisé à se rendre à la toilette. Selon l'Organisation, rien de tel ne s'est passé. Il y aurait eu trois interrogatoires seulement. Au cours des deux premiers, les enquêteurs ne soupçonnaient pas le requérant qui aurait de lui-même remis la déclaration du 16 décembre. Ce ne serait qu'après les aveux des sieurs Bhandari et Sood qu'ils auraient procédé à un troisième interrogatoire du requérant en la présence de ces deux autres agents, au cours duquel, après s'être entretenu dans une langue indienne qui leur est inconnue avec ses deux collègues, le sieur Sethi aurait spontanément accepté de signer la déposition par laquelle il a reconnu avoir agi de connivence avec eux. A aucun moment, il n'aurait fait l'objet de pressions ou de coercition. 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.

C. Le sieur Sethi 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 Sethi. Le Comité a déclaré dans ce rapport qu'il avait acquis la conviction que le requérant n'avait eu à subir aucune pression ou contrainte, qu'il n'avait pas été détenu illégalement et que ses aveux spontanés du 17 décembre ont été déterminés par les dépositions accablantes des sieurs Bhandari et Sood, dépositions qui l'avaient persuadé de dire la vérité. En particulier, le Comité a constaté que les interrogatoires ayant eu lieu dans les locaux du Bureau régional et pendant les heures de travail, il est impossible qu'il y ait eu des cris, des scènes dramatiques ou une détention forcée sans que cela ne se soit su dans le Bureau. Or aucune corroboration n'a été apportée à cet égard. Le Comité a reconnu toutefois qu'il existait un doute quant au degré auquel le requérant était impliqué dans le trafic. Etant chargé du courrier, il a pu être l'objet de pressions d'agents plus haut placés. En outre, la somme qu'il percevait pour chaque envoi était fort modique. Le Comité a, en conséquence, recommandé au Directeur régional de rejeter la demande de réintégration du sieur Sethi, mais de tenir compte de son état de santé et des considérations susindiquées lors du calcul des allocations et pension qui lui seraient attribuées. 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 Sethi, le 31 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 Sethi requiert devant le Tribunal contre la décision communiquée le 31 décembre 1969. Il affirme qu'il n'a signé la déposition du 17 décembre que contraint et forcé, que seule sa déclaration authentique du 16 décembre, qui est bien dans son style à la différence de la seconde, correspond à la vérité. Surchargé de travail, il n'avait pas, dit-il, la possibilité de surveiller la valise et, comme son bureau était un lieu d'allées et venues incessantes, n'importe qui pouvait y glisser du courrier à son insu. Il ajoute que la procédure d'enquête a été viciée par de graves entorses au Règlement du personnel et, en particulier, à la disposition 540.1 qui exige que les accusations soient communiquées par écrit à l'intéressé et qu'un délai de huit jours lui soit imparti pour répondre. La seule preuve contre lui consiste dans les témoignages des sieurs Bhandari et Sood, qui ont rétracté depuis lors leurs aveux, obtenus par la contrainte, et le témoignage d'un agent de Kaboul avec lequel il avait eu maille à partir dans le passé et qui avait voulu se venger de lui en l'impliquant. Aucun témoin indépendant n'a assisté à l'ouverture de la valise ni aux interrogatoires. En agissant comme ils l'ont fait, les chefs de l'administration ont usurpé les prérogatives de la police. Enfin, au cours de la procédure devant les Comités d'enquête, il n'a pas eu communication de pièces importantes qui étaient essentielles à sa défense. Pour toutes ces raisons, le requérant demande l'annulation de la décision de congédiement, sa réintégration dans le Bureau régional, le paiement de sa rémunération jusqu'au moment où il reprendra son emploi, le versement de dommages-intérêts équitables et de 1.000 dollars des Etats-Unis 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 ajoutait qu'une vérification minutieuse effectuée par le Comité d'enquête 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, 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 17 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 les personnes impliquées dans le trafic de devises, ainsi que la rémunération du requérant. 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, y compris deux coïnculpés. Dans ces conditions, même s'il n'a pas rédigé lui-même sa 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 ces 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. En réalité, c'est après avoir pris connaissance des aveux de deux autres participants au trafic de devises qu'il s'est décidé à avouer à son tour.

Rien ne permet de supposer que les fonctionnaires dont le requérant se dit être 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 fonctionnaires 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 du personnel. 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 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 inexistantes 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 où 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 perdait donc toute utilité en l'espèce, où le requérant a 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 a 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 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'enquête et 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