

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

K.
c.
OMS

124^e session

Jugement n° 3872

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. J. K. le 20 octobre 2014 et régularisée le 19 décembre 2014, la réponse de l'OMS du 16 avril 2015, la réplique du requérant du 10 juillet et la duplique de l'OMS du 2 novembre 2015;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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 :

Le requérant conteste la décision de le licencier pour faute grave.

Au moment des faits, le requérant travaillait en qualité de garde de sécurité à l'ONUSIDA — programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/sida, administré par l'OMS. Après la disparition de certains articles de la cafétéria de l'ONUSIDA en 2011, une caméra vidéo fut installée dans une des pièces de la réserve. Les enregistrements ainsi obtenus montraient le requérant entrer dans la pièce à deux reprises en octobre, en utilisant ses propres clés, et prendre cinq bouteilles de vin non ouvertes qui se trouvaient dans des cartons. Les enregistrements furent envoyés au Bureau des services de contrôle interne de l'OMS (IOS selon son sigle anglais), pour examen et, éventuellement, pour enquête.

L'IOS entendit le requérant, de même que M. M., le gérant de la cafétéria de l'ONUSIDA, et rendit son rapport le 14 décembre 2011. L'IOS considéra que, contrairement à l'affirmation du requérant selon laquelle il avait eu la permission de prendre les bouteilles de vin, il n'était pas autorisé à prélever des articles dans la réserve de la cafétéria de l'ONUSIDA. L'IOS recommanda à la Directrice générale de prendre des mesures disciplinaires appropriées contre le requérant.

Par lettre du 23 décembre 2011, le requérant fut informé qu'une procédure disciplinaire avait été engagée contre lui pour non-respect des normes de conduite. Il reçut copie du rapport d'enquête de l'IOS et fut informé qu'il avait le droit de répondre aux accusations portées contre lui avant qu'une quelconque sanction disciplinaire ne soit prise à son encontre. Le 11 janvier 2012, le requérant répondit qu'il existait au sein de l'Organisation une pratique consistant à partager avec le personnel de sécurité la nourriture et les boissons qui n'avaient pas été consommées lors des réceptions et qu'il avait été autorisé à prendre les cinq bouteilles de vin. Il proposa de payer le vin qu'il avait pris et s'engagea à tout faire pour éviter que pareille situation ne se reproduise à l'avenir. Le même jour, le conseil du requérant souleva certaines questions de procédure liées à l'opération de surveillance menée en octobre 2011 et au rapport d'enquête de l'IOS. Le 15 février 2012, le requérant fut informé que les charges retenues contre lui constituaient une «faute très grave», pouvant conduire à son licenciement.

Par lettre du 23 août 2012, le requérant se vit notifier la décision de licenciement pour faute grave, conformément aux articles 1110.1.4 et 1075.1 du Règlement du personnel. Il était précisé que la nature de ses fonctions, en sa qualité de garde de sécurité, constituait une circonstance aggravante dans la procédure disciplinaire le concernant.

Le requérant saisit le Comité d'appel du Siège le 3 septembre 2012. Dans son recours, il demandait l'annulation de la décision du 23 août, sa réintégration, une indemnité pour tort moral et le remboursement de ses frais d'avocat. Subsidiairement, il réclamait trois ans de traitement à titre de compensation.

Le Comité d'appel rendit son rapport le 23 juin 2014. Il considérait que, en prenant des bouteilles de vin dans la réserve, le requérant avait manqué à ses obligations de fonctionnaire de l'OMS et commis une faute grave, pour laquelle un licenciement était une sanction proportionnée. Le Comité d'appel recommanda le rejet du recours. Par une lettre du 21 juillet 2014, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé de suivre la recommandation du Comité d'appel.

Le requérant déposa sa requête devant le Tribunal le 20 octobre 2014, lui demandant d'annuler la décision attaquée, d'ordonner sa réintégration à titre rétroactif ou, à défaut, de lui accorder trois ans de traitement, y compris les ajustements de poste et toutes les prestations applicables. Il réclame une réparation supplémentaire pour tort matériel et moral, ainsi que les dépens.

L'OMS invite le Tribunal à rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été licencié pour faute grave à la suite d'une enquête menée par l'IOS et d'une procédure disciplinaire. La décision de licenciement lui a été communiquée par lettre du 23 août 2012. Le Comité d'appel du Siège a recommandé le rejet de son recours contre cette décision. La Directrice générale a accepté cette recommandation et confirmé le licenciement dans la lettre du 21 juillet 2014, qui est la décision attaquée. Dans la présente procédure, le requérant conteste cette décision et en demande l'annulation. Il demande également sa réintégration à titre rétroactif ou, à défaut, l'octroi de trois ans de rémunération, y compris les ajustements de poste et toutes les prestations applicables, assortis d'intérêts, à titre de dommages-intérêts pour licenciement abusif. Il réclame également une indemnité pour tort moral en raison de l'atteinte portée à sa dignité et à sa réputation, et de la violation de son droit à une procédure régulière, ainsi que des dommages-intérêts punitifs et les dépens.

2. Selon une jurisprudence constante, les décisions portant sur des questions disciplinaires relèvent du pouvoir d'appréciation du chef exécutif d'une organisation internationale et ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle limité. Le Tribunal n'intervient que si la décision est entachée de vices de procédure ou de fond (voir le jugement 3297, au considérant 8). De plus, lorsqu'une enquête a été menée par un organe compétent dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le rôle du Tribunal n'est pas de réévaluer les éléments de preuve réunis par cet organe et la réserve est de mise lorsqu'il s'agit de mettre en cause ses constatations et de réexaminer son appréciation des éléments de preuve. Le Tribunal n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste (voir le jugement 3757, au considérant 6).

3. Sur le plan de la procédure, le requérant soutient que la décision de le licencier portait atteinte à son droit à une procédure régulière et à son droit d'être entendu, parce que l'Organisation a omis de vérifier certains fait pertinents et qu'elle a violé son droit à la confrontation. Sur le fond, il affirme que rien ne prouve qu'il ait commis un vol; que le principe de la présomption d'innocence a été violé, ce qui s'est traduit par un parti pris, sa culpabilité ayant été présumée; qu'il s'agissait d'un complot ourdi contre lui et que l'OMS ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait et l'a illégalement renversée.

Le Tribunal relève d'emblée que le grief du requérant selon lequel un complot avait été ourdi contre lui est infondé, faute d'avoir été suffisamment étayé. Le Tribunal rappelle que, dans ce type d'affaire, la charge de la preuve incombe à l'OMS. Cependant, étant donné qu'il ne réévaluera pas les éléments de preuve, lorsque la question de la charge de la preuve est soulevée, le Tribunal se borne à déterminer si l'organe compétent aurait pu au-delà de tout doute raisonnable conclure à la culpabilité de l'intéressé (voir le jugement 3649, au considérant 14).

4. L'article 1.1 du Statut du personnel dispose notamment qu'en acceptant leur nomination, les membres du personnel s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant

exclusivement en vue l'intérêt de l'Organisation. Selon l'article 1.5, les membres du personnel doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de membre de la fonction publique internationale et se doivent d'éviter tout acte qui pourrait influencer défavorablement sur leur statut. Le Code d'éthique et de déontologie de l'OMS place au cœur de ses principes éthiques l'intégrité et l'honnêteté dans la conduite et dans les décisions pouvant avoir une influence sur l'Organisation.

L'article 1110 du Règlement du personnel dispose que tout membre du personnel qui enfreint les règles de conduite énoncées à l'article 1 du Statut du personnel et à l'article 110 du Règlement peut faire l'objet d'une mesure disciplinaire. Suivant la gravité du cas, cette mesure peut consister en une ou plusieurs des sanctions suivantes : blâme verbal; blâme écrit; mutation avec ou sans rétrogradation; révocation pour faute grave (comme c'est le cas en l'espèce); révocation immédiate pour faute très grave. Aux termes de l'article 110.8 du Règlement du personnel, l'expression «faute grave» désigne toute faute commise par un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles; tout acte commis par un membre du personnel en dehors de ses fonctions officielles et de nature à discréditer l'Organisation aux yeux du public; tout acte par lequel l'intéressé utiliserait ou tenterait d'utiliser indûment sa situation officielle pour s'assurer un avantage personnel; ou toute violation des termes du serment ou de la déclaration auquel il a souscrit.

En application de l'article 1075.1 du Règlement du personnel, un membre du personnel peut être révoqué pour faute grave après avoir été avisé des accusations portées contre lui et avoir eu la possibilité d'y répondre, comme le stipule l'article 1130 du Règlement du personnel, qui prévoit notamment ce qui suit :

«Un membre du personnel ne peut faire l'objet d'une des mesures disciplinaires énumérées à l'article 1110.1 qu'après avoir reçu notification des accusations portées contre lui et avoir eu la possibilité d'y répondre. Cette notification et cette réponse sont formulées par écrit et, à compter du moment où il reçoit la notification, le membre du personnel a huit jours civils pour présenter sa réponse.»

5. En cas d'allégation de faute, la procédure disciplinaire commence par une enquête de l'IOS conformément aux dispositions figurant dans la note relative à la procédure d'enquête publiée à l'annexe 11.B de la section III.20.1 de la version électronique du Manuel des ressources humaines. Cette note dispose notamment qu'une enquête est un exercice administratif d'établissement des faits qui peut être conduit à la demande d'un haut fonctionnaire et que, aux fins de faciliter son mandat d'établissement des faits préalable, l'IOS est habilité à mener des interrogatoires et à avoir un accès total aux dossiers. Les membres du personnel sont tenus de coopérer avec le(s) enquêteur(s). Le paragraphe 7 de la note relative à la procédure d'enquête indique clairement qu'il n'appartient pas à l'IOS de décider si des mesures disciplinaires s'imposent, cette responsabilité incombant au Directeur général pour toutes les questions relevant du Siège de l'OMS.

Les paragraphes 21 à 28 de la note relative à la procédure d'enquête prévoient que les garanties d'une procédure régulière doivent être respectées au cours de l'enquête. Ils exigent notamment que tout fonctionnaire faisant l'objet d'une enquête ait la possibilité de se défendre et que l'enquêteur aborde sa tâche avec un esprit ouvert puisque les allégations «sont simplement des affirmations qui feront l'objet d'une enquête, à la faveur d'entretiens avec les témoins, d'un exercice d'établissement des faits et de la collecte de tous les éléments de preuve». La note prévoit aussi la tenue d'entretiens supplémentaires avec la personne faisant l'objet de l'enquête lorsqu'il existe des contradictions entre les éléments recueillis par l'IOS et les explications fournies par l'intéressé. Au cours de ces entretiens, l'intéressé doit être informé des incohérences relevées dans ses déclarations précédentes, et il doit avoir l'occasion de s'expliquer ou de produire d'autres éléments de preuve. Cette dernière procédure a été utilisée en l'espèce, puisqu'il existait des incohérences entre les dires du requérant et ceux de M. M., le gérant de la cafétéria de l'ONUSIDA, quant à la question de savoir si ce dernier avait autorisé le requérant à prendre les articles en cause dans la réserve.

La note décrit ensuite le traitement de l'affaire dans le cadre de la procédure de l'IOS. L'IOS est tenu de rédiger un rapport dans lequel il expose les faits établis ainsi que tous les éléments de preuve réunis, en indiquant clairement que le rapport et la recommandation selon laquelle un fonctionnaire peut s'être rendu coupable de faute ne constituent pas des accusations de faute. Le rapport doit être soumis au Directeur général, qui, après l'avoir examiné, décide s'il y a lieu d'engager une procédure disciplinaire en demandant au directeur des ressources humaines d'établir formellement par écrit les accusations de faute contre le fonctionnaire concerné.

6. La jurisprudence du Tribunal exige que les garanties d'une procédure régulière soient respectées dans le cadre de toute procédure disciplinaire avant que des sanctions ne puissent être imposées à un fonctionnaire. S'agissant des garanties applicables dans le contexte d'une enquête s'inscrivant dans une telle procédure, le Tribunal a déclaré ce qui suit au considérant 15 du jugement 2771 :

«L'obligation générale concernant le respect des droits de la défense dans le cadre d'une enquête — et la mission de l'Unité en l'espèce était précisément d'enquêter — est énoncée dans le jugement 2475, aux termes duquel l'"enquête [doit être] menée d'une manière permettant de s'enquérir de tous les faits pertinents sans pour autant compromettre la réputation de l'employé et en donnant à ce dernier la possibilité de vérifier les preuves avancées à son encontre et de répondre aux accusations formulées". Du moins est-ce le cas en l'absence de procédure prescrite. Lorsque, comme ici, une procédure est prévue, elle doit être suivie. En outre, l'enquête doit être objective au sens du jugement 2475 et l'intéressé doit avoir la possibilité de contester les preuves et les accusations.»

7. Le Tribunal rejette, comme dénué de fondement, le grief du requérant selon lequel son droit à une procédure régulière et son droit d'être entendu ont été violés parce que, selon lui, l'administration n'a pas tenu compte du fait que son supérieur hiérarchique avait illégalement mis en place une opération de surveillance dans une pièce où aucune surveillance n'était nécessaire, sans en faire officiellement la demande ni en demander l'autorisation, et en utilisant du matériel privé, ce qui constitue une infraction. Le requérant n'étaye en aucune manière cette affirmation. De plus, toute organisation internationale a le droit de

prendre les mesures de sécurité qu'elle juge appropriées pour protéger ses biens. Les opérations de l'ONUSIDA sont menées conformément aux règles administratives et financières ainsi qu'aux règlements et procédures de l'OMS. L'OMS est responsable des questions administratives ayant trait à l'emploi du personnel de l'ONUSIDA, y compris les aspects relatifs à la sécurité. Le Tribunal est convaincu que l'ONUSIDA était investi de toute l'autorité requise pour mener une opération de surveillance des locaux en question afin d'élucider la disparition de biens lui appartenant.

8. Le Tribunal rejette aussi, comme dénuée de fondement, l'allégation du requérant selon laquelle son droit à une procédure régulière et son droit d'être entendu ont été violés parce que l'OMS ne lui a pas donné l'occasion de faire des commentaires sur le rapport que le Comité d'appel du Siège a adressé à la Directrice générale. Le requérant reconnaît que cela n'est prévu ni dans le Statut ni dans le Règlement du personnel de l'OMS. En fait, l'article 1230.3.3 du Règlement du personnel prévoit que le Comité d'appel du Siège présente son rapport assorti de recommandations au Directeur général. La décision d'accepter les recommandations du Comité d'appel du Siège, comme cela a été le cas en l'espèce, ou de les rejeter relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Le recours qui s'ouvrait au requérant pour contester la décision de la Directrice générale était de saisir le Tribunal de céans, conformément à l'article 1240.2 du Règlement du personnel, ce qu'il a fait le 20 octobre 2014.

9. Le Tribunal rejette aussi, comme dénuée de fondement, l'affirmation du requérant selon laquelle son droit à une procédure régulière et son droit d'être entendu ont été violés parce que l'OMS n'a tenu aucun compte de divers éléments de preuve, notamment ses déclarations qui contredisaient celles de M. M. quant à l'autorisation de prendre les articles en question dans la réserve. L'affirmation du requérant selon laquelle ces déclarations n'ont pas été prises en considération est inexacte; elles ont en fait été rejetées. Le Comité d'appel du Siège l'a expressément examinée.

10. L'allégation du requérant selon laquelle son droit à une procédure régulière et son droit d'être entendu ont été violés parce que l'IOS a refusé de lui révéler, avant l'interrogatoire, les raisons pour lesquelles il était interrogé est également rejetée comme infondée. De l'avis du Tribunal, la raison était évidente pour le requérant lorsque l'IOS lui a montré les enregistrements de la caméra de surveillance le 28 novembre 2011.

11. Le requérant soutient que son droit à une procédure régulière et son droit d'être entendu ont été violés parce que l'enquêteur de l'IOS était d'emblée de parti pris et a fait fi du principe de la présomption d'innocence; parce que l'OMS n'a pas tenu compte des déclarations d'un témoin clé (M. K.) qu'il a proposé, selon lesquelles le requérant «avait été autorisé [par M. M.] à prendre le vin qui n'avait pas été consommé, ce dont il proposait de témoigner verbalement»; n'a pas enquêté sur des faits pertinents, comme l'existence et la portée de la pratique consistant à permettre au personnel de sécurité d'«utiliser ce qui n'a pas été consommé»; a pris «pour argent comptant» les dires d'un seul témoin, M. M., qui a nié avoir autorisé le requérant à prendre les articles en question, alors que M. M. s'était contredit sur plusieurs faits; a omis de vérifier la véracité des déclarations de M. M. et a violé son droit à être confronté à M. M., ce qui, selon le requérant, aurait été le seul moyen d'éclaircir la question de l'autorisation.

12. Le Tribunal fait observer que, dans son rapport, le Comité d'appel du Siège a relevé les irrégularités qui s'étaient produites dans la procédure d'enquête de l'IOS, notamment au regard du paragraphe 22 de la note. Ces irrégularités se sont indubitablement produites. Cependant, le Tribunal considère qu'en définitive elles n'ont eu aucune incidence sur la décision attaquée.

13. Le Tribunal a examiné avec soin le raisonnement suivi par la Directrice générale dans la décision attaquée. Ce raisonnement ne s'articulait pas autour de la question de savoir si le fait de prendre le vin constituait un vol ou si le requérant était un voleur. L'approche adoptée par la Directrice générale signifie que la question de savoir si le

requérant était autorisé à prendre le vin est sans réelle importance. En effet, la Directrice générale a conclu qu'en sa qualité de garde de sécurité, le requérant n'aurait pas dû utiliser les clés qui lui donnaient accès à la réserve, et dont il n'était censé se servir que dans le cadre de ses fonctions, afin d'y pénétrer et de prendre, pour son propre usage, du vin qui appartenait à l'Organisation. La Directrice générale a considéré, tout comme le Comité d'appel du Siège, que cette conduite constituait un abus de confiance de la part du requérant et un détournement de ses fonctions, le fait qu'il avait pour unique responsabilité d'assurer la sécurité et la protection des locaux de l'OMS constituant un facteur aggravant. La Directrice générale a aussi partagé l'avis du Comité d'appel du Siège selon lequel : une telle conduite, dans les circonstances de l'espèce, constituait une faute grave au sens de l'article 110.8 du Règlement du personnel, rien n'indiquait l'existence d'un parti pris à l'égard du requérant et la sanction de révocation était proportionnée à la conduite incriminée. Le Tribunal considère qu'en prenant une telle décision la Directrice générale n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et que sa décision ne fait apparaître aucune erreur qui justifierait l'intervention du Tribunal. En conséquence, la requête est infondée et doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 17 mai 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 juin 2017.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ