

VINGT-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire RAJ KUMAR

Jugement No 162

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par le sieur Raj Kumar, en date du 19 juin 1970; la réponse de l'Organisation datée du 31 juillet 1970; la réplique du requérant du 30 août 1970 et la duplique de l'Organisation datée du 14 septembre 1970;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 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 Raj Kumar est l'un des trois fonctionnaires de Kaboul qui se trouvaient impliqués. Entré au service de l'Organisation en novembre 1958, en qualité de secrétaire sténographe, son contrat d'engagement fut reconduit plusieurs fois et notamment pour cinq années en 1967. En juin 1968, il fut attaché au Bureau du représentant de l'OMS à Kaboul. Le 4 novembre 1968, il revint à New Delhi pour passer un congé de deux mois dans ses foyers. Le 16 décembre, à 10 heures du matin, deux fonctionnaires du Bureau régional vinrent le chercher chez lui et bien qu'il les eût assurés qu'il était malade, ce qui fut confirmé ultérieurement par un certificat médical, ils l'emmenèrent au Bureau régional. Le requérant affirme qu'il y fut détenu dans un bureau jusqu'à 17h30 sans pouvoir communiquer avec l'extérieur, ni pouvoir s'alimenter. Puis il fut interrogé par le chef par intérim du Service de l'administration et des finances en la présence de deux autres fonctionnaires du même service. A la suite de cet interrogatoire, il écrivit et signa une déclaration par laquelle il niait s'être livré à un quelconque trafic de devises entre New Delhi et Kaboul. Il fut alors invité à se représenter le lendemain, à 10h30, au Bureau régional, ce qu'il fit. Il y fut gardé à vue, comme la veille, jusqu'à 16h45, puis l'interrogatoire fut repris en la présence des mêmes personnes et également du chef du personnel. Le requérant soutient qu'il se refusa à signer un document de deux pages dactylographiées rédigé par les enquêteurs et contenant ses soi-disant aveux et qu'il n'accepta de le faire qu'après qu'il eut eu une faiblesse et qu'on lui eut fait boire une forte quantité d'alcool. Le chef enquêteur aurait alors détruit la déclaration du 16 décembre par laquelle le requérant s'était déclaré innocent, avec l'accord de celui-ci selon les enquêteurs, contre sa volonté selon le sieur Raj Kumar. Il affirme qu'il fut reconduit ensuite en voiture par ces mêmes personnes, qui le déposèrent à un arrêt d'autobus en le poussant en dehors du véhicule, tout en l'insultant ainsi que le pays hôte. Un témoin confirma cette assertion ultérieurement devant le Comité régional d'enquête de l'Organisation, alors que les intéressés nient catégoriquement les faits. Le requérant affirme que, le même jour, il adressa une protestation par écrit au Directeur régional dans laquelle il avait rétracté ses aveux, protestation qu'il réitéra le 24 décembre 1968 dans une lettre adressée au Directeur. Il soutient que ces deux

communications furent interceptées par les enquêteurs, qui les auraient détruites. Le 18 décembre, il fut suspendu de ses fonctions en vertu de l'article 530 du Règlement du personnel et fut congédié pour faute grave. Il ne reçut communication d'une copie de ses aveux que le 29 janvier 1969. Il affirme avoir découvert alors que la première page, qu'il avait signée comme la seconde, avait été remplacée par un nouveau texte qui ne portait plus sa signature. Il protesta le jour même par télégramme adressé au Directeur régional et réclama, par lettre datée du 3 février 1969, une copie du texte original de la première page, communication qui serait restée sans réponse.

C. Le sieur Raj Kumar fit appel de cette décision devant le Comité régional d'appel de New Delhi à l'instar de plusieurs autres des 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 Raj Kumar. Dans ce rapport, en particulier, le Comité rejette les allégations quant à la contrainte qu'aurait subie le requérant. Tous les témoins entendus, dont l'indépendance ne fait aucun doute, ont attesté que le requérant avait accompagné de son plein gré les agents qui sont allés le quérir chez lui, qu'il a été traité humainement alors qu'il attendait d'être interrogé, l'enquêteur principal lui ayant même offert un repas à ses frais, offre qu'il avait déclinée. Selon la déposition des enquêteurs devant le Comité, le requérant aurait déclaré d'emblée, le 17 décembre, qu'après avoir réfléchi, il avait décidé de dire la vérité, à savoir qu'il avait participé pendant quelque temps au trafic de devises, mais qu'il avait cessé longtemps avant que celui-ci ne fût découvert. Il avait dactylographié lui-même le texte de ses aveux en consultation avec les enquêteurs et, d'un commun accord, la déclaration de la veille avait été détruite. Il n'avait signé que la dernière page de la déclaration. On ne lui avait pas servi d'alcool, mais du café. Le Comité a, en outre, estimé que les menaces de poursuites pénales faites au requérant pendant l'interrogatoire ne pouvaient pas être considérées comme une pression induite. Le Comité n'a notamment pas retenu l'allégation selon laquelle il y aurait eu une substitution de la première page des aveux écrits, les témoins ayant tous nié que le requérant eût signé toutes les pages, seule la dernière page des aveux des autres agents incriminés ayant été signée et, enfin, parce qu'il eût été très peu probable, dans l'hypothèse où, comme l'affirme le requérant, il aurait été contraint à signer un document préfabriqué, qu'il eût insisté pour en signer toutes les pages. Le Comité a également écarté la déposition relative à l'incident qui aurait eu lieu à l'arrêt de l'autobus comme étant un faux témoignage. En effet, le témoin cité par le requérant a déclaré au Comité que l'incident avait eu lieu à 17h30 le 17 décembre et a précisé la marque et la couleur du véhicule. Tous les autres témoins entendus ont déclaré que la seule voiture qui répondît à cette description était celle du chef par intérim du Service de l'administration et des finances, or le Comité avait pu établir que ce dernier avait passé l'après-midi au Bureau régional, qu'il n'avait quitté qu'à 19 heures. D'autres preuves et les dépositions des intéressés tendaient toutes à prouver que ledit incident était une pure invention. Le 30 juin 1969, le Directeur régional accepta la recommandation du Comité régional d'appel et confirma la décision du congédiement. Le Comité d'enquête et d'appel du siège, 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 6 janvier 1970, le Directeur général informa le sieur Raj Kumar 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 Raj Kumar requiert devant le Tribunal contre la décision du 6 janvier 1970. Il constate que, selon ses prétendus aveux, il se serait livré au trafic de devises de connivence avec le sieur Bhandari et un collègue de Kaboul. Or ce dernier, cité devant le Comité régional d'enquête, n'a pas comparu et n'a donc pas confirmé les accusations. Quant au sieur Bhandari, il a écrit au Comité pour nier toute participation au trafic. Les déclarations incriminant le requérant que le collègue de Kaboul aurait faites aux enquêteurs ne lui ont jamais été communiquées par écrit et, si elles existent, elles étaient dues à l'animosité à son égard dudit collègue, dont il avait pris la place au Bureau de Kaboul. Il est faux qu'il eût donné son accord à la destruction de sa déclaration du 16 décembre 1968. En ne transmettant pas ses protestations adressées au Directeur régional, les enquêteurs ont agi en qualité de juge et partie. Le mémoire écrit au sujet de ce qui s'était passé lors des interrogatoires des 16 et 17 décembre 1968 que les enquêteurs ont remis au Comité porte également la signature du chef du personnel, alors que celui-ci était absent le 16. Les autorités indiennes, qui ont fait de leur côté une enquête, ont entièrement exonéré le requérant de toute charge. Enfin, le Comité d'enquête ne s'est pas prononcé sur bon nombre de points de fait et de droit importants que le requérant lui a signalés. Les moyens du requérant sont les suivants :

1. L'administration nourrissait un préjugé défavorable à son égard. Elle a violé le Règlement du personnel et l'a détenu illégalement (délit punissable en vertu de l'article 340 du Code pénal de l'Inde); une page d'aveux a été fabriquée après coup; on a détruit sa déclaration du 16 décembre; on l'a insulté publiquement; il n'a pas eu

communication des charges, ni du rapport des enquêteurs, ni même de sa propre déclaration écrite, ou encore du texte intégral du rapport du Comité d'enquête. Les chefs de service ont supprimé ses plaintes écrites adressées au Directeur général. On est allé le chercher chez lui bien qu'il fût en congé et malade de surcroît. Enfin, le Directeur régional s'est contenté de suivre ses subordonnés sans exercer son propre jugement quant à l'authenticité des faits.

2. Le Règlement du personnel a été violé et des irrégularités ont été commises.

Selon l'article 530, il est nécessaire que des présomptions sérieuses de culpabilité existent pour que la suspension de fonctions soit décidée. Ce n'était pas le cas en l'espèce. Les dispositions de l'article 540.1 ont été enfreintes : les charges n'ont pas été communiquées par écrit au requérant et il n'a pas eu l'occasion d'y répondre par écrit dans les huit jours comme le prévoit cet article. L'Organisation ne saurait dire que ses aveux rendaient superflue cette formalité puisque ces aveux sont des faux. Elle prétend qu'il y avait urgence; mais les choses n'étaient pas si pressantes et, au lieu d'employer des méthodes policières de bas étage, on aurait dû respecter le Règlement et lui donner la possibilité de présenter sa défense par écrit dans les huit jours. C'est à tort que l'Administration prétend qu'elle ne pouvait mettre par écrit les accusations parce que l'enquête n'était pas terminée. Quant aux soi-disant relations délicates avec le pays hôte, cela ne concerne nullement le requérant. L'Organisation n'a pas observé non plus les dispositions détaillées du Manuel de l'OMS (Partie II, section 9) qui posent des exigences précises qu'il faut observer lors de la notification prévue par l'article 540.1. Ces exigences n'ont pas été remplies en l'espèce.

3. Absence de preuves. Non seulement le document sur lequel tout repose a été forgé et le requérant a été contraint à le signer, mais encore la première page est un faux, fabriqué après coup. Il n'existe pas d'autres éléments de preuve à charge.

4. Les aveux écrits ne résistent pas à un examen critique. S'il s'était agi d'un document authentique, on en aurait tout naturellement donné copie au requérant aussitôt après la signature. Il est rédigé dans un style qui n'est pas celui d'un Indien et avec une clarté d'expression qu'on n'attendait guère d'une personne dans sa situation.

5. Il n'a pas été tenu compte d'éléments essentiels. Le Comité n'a pas tenu compte du fait que les chefs responsables avaient intercepté les protestations écrites du requérant. Personne n'a produit aucune pièce à conviction saisie dans la valise diplomatique. La bonne foi du Directeur régional a été surprise : ses subordonnés ne l'ont pas informé qu'ils avaient forgé les aveux, qu'ils avaient enfreint le Règlement et que le fonctionnaire qui l'avait incriminé était un ennemi du requérant. On n'a pas répondu au télégramme par lequel le requérant a signalé la substitution de page. Les détails inclus dans la déclaration écrite remontent à un an et demi en arrière, alors qu'il est peu probable que le requérant aurait pu s'en souvenir. Enfin, le dernier paragraphe des aveux écrits ressemble étrangement au dernier paragraphe de la déposition du sieur Bhandari.

6. Destruction de pièces. L'enquêteur principal a admis devant le Comité qu'il avait détruit la première déclaration du requérant et, même s'il l'avait fait avec l'accord de celui-ci, ce qui n'est pas, il ne s'en serait pas moins rendu coupable d'un acte délictueux.

7. La décision attaquée est irrégulière en la forme. En particulier, la décision attaquée n'entre pas dans les détails de ce qui est reproché au requérant, de tels détails étant nécessaires pourtant pour que l'intéressé puisse décider s'il veut faire appel. Le Directeur a pris sa décision sans approfondir la question, en se fondant simplement sur l'avis du chef par intérim du Service de l'administration et des finances, et il n'a pas basé sa décision sur les articles pertinents du Règlement du personnel.

Pour toutes ces raisons, le requérant demande l'annulation de la décision de renvoi et sa réintégration dans le Bureau régional; il demande en outre le paiement de 500.000 roupies indiennes à titre de dommages-intérêts.

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 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 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, notwithstanding 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; peu importe que l'un d'eux n'ait assisté qu'à une partie de l'interrogatoire. Dans ces conditions, même si le requérant n'a pas rédigé lui-même sa déclaration, il est lié par la signature qu'il a apposée.

Certes, il affirme avoir cédé aux menaces des enquêteurs après une claustration prolongée pendant laquelle il aurait été privé de nourriture. 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. Le requérant soutient lui-même que, le 16 décembre, il a protesté de son innocence dans une pièce qui a été détruite contre sa volonté, puisque, le 17 décembre même, après avoir signé la déclaration de ce jour, il a dénoncé au Directeur régional les agissements des enquêteurs, tout en revenant sur ses aveux. Selon toute probabilité, s'il avait été privé de sa liberté d'expression, il ne se serait pas contredit à deux reprises dans ce court laps de temps. Au demeurant, fût-il réel, le malaise que le requérant prétend avoir subi au cours d'une scène dont il n'a d'ailleurs pas démontré la réalité ne pourrait être considéré comme un indice en sa faveur; il s'expliquerait aussi bien par la crainte des mesures que l'Organisation devait être appelée à prendre.

Rien ne permet de supposer que les fonctionnaires dont le requérant se dit 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.

Enfin, si la première page de la déclaration du 17 décembre a été arrachée et remplacée, comme l'assure le requérant, sa responsabilité n'est pas atténuée pour autant. La seconde page du même document suffit à la démontrer.

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 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 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 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 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 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

