

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire WADIE

Jugement No 1384

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Youssef George Wadie le 31 octobre 1993, la réponse de l'OMS du 24 février 1994, la réplique du requérant en date du 2 mai et la duplique de l'Organisation du 27 juin 1994;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant égyptien né en 1955, est entré au service de l'OMS il y a plus de dix ans en qualité de commis de grade EM.05 au Bureau régional de l'Organisation pour la Méditerranée orientale (EMRO), à Alexandrie.

Dans un mémorandum du 25 novembre 1990, le responsable de l'information sanitaire et biomédicale (MHI) à l'EMRO a fait savoir au fonctionnaire des services administratifs (ASO) qu'à son retour au travail après le week-end, il avait découvert que le clavier et l'unité centrale de traitement d'un ordinateur - mais pas le moniteur - avaient disparu de son bureau et que l'on avait également touché à d'autres équipements; il a recommandé de faire appel à la police égyptienne. Dans un additif manuscrit daté du 29 novembre, il a indiqué avoir également "remarqué un peu plus tard la disparition, au cours du même vol", d'une imprimante laser.

La police a été appelée; elle a mené une enquête et a interrogé plusieurs employés de l'EMRO, y compris le fonctionnaire des services administratifs, le chef du matériel responsable des ordinateurs, deux messagers et le requérant.

Le 30 décembre 1990, un fonctionnaire dressant l'inventaire du stock d'ordinateurs de l'EMRO a découvert qu'un moniteur d'ordinateur contenu dans une boîte en carton avait également disparu.

Les recherches de la police n'ayant abouti à aucune inculpation, le directeur régional a fait appel à M. Raga'a Al Arabi qui occupait alors la charge de procureur général adjoint d'Egypte pour effectuer une enquête.

Le 15 février 1991, suite à un appel téléphonique anonyme, la police a retrouvé le matériel volé.

Dans son rapport du 19 février 1991 au directeur régional, M. Al Arabi, faisant observer que le voleur devait, à son avis, être un employé de l'EMRO disposant d'"une certaine capacité intellectuelle que n'avait probablement aucun des messagers", a estimé que "le comportement [du requérant] dans l'affaire du vol de l'ordinateur dans le bureau No 4 n'[était] pas irréprochable". Dans un "rapport complémentaire" daté lui aussi du 19 février, il a déclaré ce qui suit : "... un enchaînement d'indices implique [le requérant] dans l'affaire du vol de l'ordinateur dans le bureau No 4 et du moniteur ... Des éléments de preuve circonstanciels et des présomptions laisseraient à penser que [le requérant] est responsable de ce vol". Il a ensuite exposé les indices en question.

Par lettre du 21 mars 1991, l'administrateur régional du personnel a fait savoir au requérant que, en application de l'article 1130 du Règlement du personnel, il était accusé du vol de l'ordinateur et du moniteur et que le directeur régional entendait prendre à son encontre une mesure disciplinaire pour "faute grave" au sens de l'article 110.8; le requérant avait jusqu'au 31 mars pour répondre aux charges contenues dans le rapport complémentaire, joint en annexe à la lettre.

Dans une lettre du 27 mars à l'administrateur régional du personnel, le requérant a rejeté l'accusation, demandé à ce qu'on lui fournisse d'autres éléments de preuve et déclaré que si l'EMRO maintenait son accusation "ce ne serait que justice" de porter l'affaire devant les tribunaux du pays.

Dans un mémorandum du 13 mai 1991, le fonctionnaire de l'administration et des finances a expliqué au directeur régional pourquoi il estimait que les rapports de M. Al Arabi étaient "subjectifs" et qu'"il serait incorrect de conclure que [le requérant était] le seul suspect".

Après avoir reçu copie de ce mémorandum, le directeur de la Division du personnel au siège a conseillé au directeur du Programme d'appui, dans un postscriptum à un mémorandum daté du 9 mai 1991, d'attendre une "analyse plus approfondie" des faits. Le directeur du Programme d'appui a reçu ce mémorandum, avec son postscriptum, le 29 mai.

Par lettre du 27 mai, l'administrateur régional du personnel a informé le requérant de la décision du directeur régional de le révoquer pour faute grave, en application de l'article 1075.1 du Règlement du personnel, à compter du 29 mai, en lui accordant un mois de salaire à titre de préavis.

Le 21 juillet, le requérant a introduit un recours interne devant le Comité régional d'appel, alléguant une partialité manifestée à son détriment au sens de l'article 1230.1.1 et un examen incomplet des faits aux termes de l'article 1230.1.2. Le comité régional a examiné cette affaire les 2 et 3 décembre 1991 et a recommandé dans son rapport le rejet de l'appel. Par lettre du 9 décembre 1991, le directeur régional a rejeté l'appel.

Le 9 février 1992, le requérant a saisi le Comité d'appel du siège à Genève. Dans un rapport du 4 juin 1993, le comité a recommandé le rejet de ses allégations de partialité et d'examen incomplet des faits mais il a converti sa révocation en "cessation de service à la fin du contrat en vigueur au moment de l'incident" au motif que l'Organisation avait perdu confiance en lui. Selon le comité, cette formule semblait mieux appropriée dans la mesure où les motifs de révocation ne reposaient que sur de simples présomptions.

Dans une lettre du 4 août 1993, le Directeur général a fait savoir au requérant que bien que l'EMRO ait "établi [sa] culpabilité au-delà de tout doute raisonnable", il avait accepté la recommandation du comité et lui accordait le versement de son salaire et des autres indemnités pour la période allant du 29 mai au 31 août 1991, date d'expiration de son dernier contrat. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant conteste à la fois la révocation pour faute grave et la décision de ne pas renouveler son contrat.

Selon lui, il ressort de la jurisprudence que, lorsqu'un fonctionnaire rejette les accusations portées à son encontre, c'est à l'organisation que revient la charge de la preuve, et elle doit apporter pour ce faire une série de présomptions précises et concourantes. Or les preuves auxquelles se réfère le rapport complémentaire de M. Al Arabi sont inconsistantes, entachées de partialité et sans rapport réel avec l'affaire. Quant au rapport principal, le fonctionnaire de l'administration et des finances de l'EMRO a lui-même déclaré qu'il était peu concluant et subjectif. L'enquête de la police n'a pas apporté de preuves suffisantes pour pouvoir accuser qui que ce soit. Et le Comité d'appel du siège, surpris de l'inconsistance des preuves, n'a pas été en mesure d'apprécier les faits et a donc rejeté l'accusation de faute grave.

Les enquêtes n'ayant pas réussi à établir la culpabilité du requérant "au-delà de tout doute raisonnable", il en résulte que le Directeur général a tiré une conclusion entièrement erronée des faits qui lui ont été présentés.

En outre, bien que la décision de ne pas renouveler un contrat soit de nature discrétionnaire, elle doit être prise en fonction de l'intérêt de l'Organisation. Or les rapports d'appréciation des services du requérant sont irréprochables, et son supérieur venait de le recommander pour une promotion; dès lors le non-renouvellement de son contrat est une décision entachée d'irrégularité.

Il demande l'annulation de la décision du 4 août 1993, sa réintégration à dater du 1er septembre 1991, des dommages-intérêts pour préjudice moral et 10 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient que la décision de mettre fin à l'engagement du requérant pour faute grave repose sur des preuves "suffisantes" de son "implication" dans le vol. Elle considère que le témoignage de deux messagers de l'EMRO constitue "la série de présomptions précises et concourantes" requises pour s'acquitter de la

charge de la preuve qui lui incombe. Le fait est que le requérant se trouvait dans les locaux de l'EMRO pendant le week-end où a eu lieu le vol et que lui seul avait accès à la pièce où était installé le matériel volé. De plus, on l'avait vu transporter des consoles d'ordinateurs et des boîtes en carton scellées. L'autre membre du personnel qui a fourni des preuves en faveur du requérant a peut-être essayé de le "protéger", car il est apparu qu'ils étaient "soit bons amis soit liés par des liens de parenté". Etant donné que le fonctionnaire de l'administration et des finances a fait part de ses commentaires de sa propre initiative, "à titre gratuit et personnel", il semblerait qu'il ait eu des "motifs cachés" pour ce faire.

Enfin, il n'y a rien d'illégal dans la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant, puisque la gravité de la faute qui lui est reprochée avait détruit la confiance que l'Organisation avait placée en lui.

D. Dans sa réplique, le requérant rectifie ce qu'il considère comme des erreurs de fait dans la réponse de l'Organisation et développe son argumentation. Il exprime sa surprise et son ressentiment devant les tentatives de l'OMS visant à discréditer les preuves apportées en sa faveur. Puisque la seule raison invoquée par l'Organisation pour ne pas renouveler son contrat est une accusation de vol dont elle n'a pas la preuve, il a droit à une réintégration eu égard à son âge et à son ancienneté, à la qualité de son travail et à son attente légitime d'une promotion.

E. Dans sa duplique, l'OMS constate que la réplique du requérant ne contient ni fait ni point de droit nouveaux. Etant donné qu'un éminent homme de loi a mené une enquête approfondie et écrit deux rapports sur l'affaire, elle n'a aucune raison de "douter" des faits tels qu'ils sont présentés dans ces rapports ni des conclusions qui en sont tirées.

CONSIDERE :

1. Le requérant était employé par l'Organisation mondiale de la santé dans son Bureau régional pour la Méditerranée orientale (EMRO) à Alexandrie en qualité de commis de grade EM.05 au Service de la distribution et des ventes. Il conteste la décision de l'Organisation de ne pas renouveler son engagement d'une durée déterminée de deux ans qui vint à expiration le 31 août 1991.

2. La semaine de travail à l'EMRO allait du dimanche au jeudi et, à l'exception du mardi où le personnel travaillait trois heures de plus le soir, l'horaire de travail était de 7 h 30 à 14 h 30. En novembre 1990, le vol de plusieurs éléments de matériel informatique a été découvert à l'EMRO dans les circonstances décrites ci-dessous :

a) Deux ordinateurs Wang, avec chacun une imprimante laser, et un ordinateur Epson étaient installés dans le bureau du responsable de l'information sanitaire et biomédicale. Le dimanche 25 novembre 1990, ce responsable a signalé que l'on avait touché à ce matériel que sa secrétaire avait laissé en place lorsqu'elle avait quitté le travail le jeudi : un ordinateur Wang et un clavier avaient disparu et il ne restait plus que le moniteur; l'imprimante laser était allumée et le clavier du deuxième ordinateur Wang ainsi que le moniteur de l'ordinateur Epson étaient débranchés;

b) Au lendemain du congé qu'il avait pris du 26 au 28 novembre, ce même responsable a, le jeudi 29, écrit un rapport au fonctionnaire chargé des services administratifs lui signalant "avoir remarqué un peu plus tard la disparition, au cours du même vol", d'une imprimante laser Wang; et

c) Le 30 décembre 1990, au cours d'un inventaire, on a constaté qu'une boîte en carton contenant un moniteur Wang avait disparu de la "salle d'entreposage qui avait une lucarne".

3. L'enquête que la police a menée du 26 novembre au 31 décembre n'a abouti à rien. Au début, les soupçons ont pesé sur un employé, puis ce fut le tour du requérant que la police a gardé à vue pendant une journée puis relâché.

4. L'Organisation a fait appel à M. Raga'a Al Arabi, qui était alors procureur général adjoint d'Egypte, pour procéder à une enquête privée. Celui-ci, après avoir interrogé plusieurs employés, a remis un rapport daté du 19 février 1991 qui ne contenait qu'un résumé des déclarations qui lui avaient été faites et où il concluait ce qui suit :

"Il y a des raisons de croire que le comportement [du requérant] dans l'affaire du vol de l'ordinateur dans le bureau No 4 n'est pas irréprochable ... Le vol s'est produit entre le moment où le travail a été suspendu le 22 novembre 1990 et celui où il a repris le 25 du même mois."

Ce même jour l'enquêteur a soumis un rapport "complémentaire" visant à développer ses conclusions :

"... un enchaînement d'indices implique [le requérant] dans l'affaire du vol de l'ordinateur dans le bureau No 4 et du moniteur de la salle d'entreposage qui avait une lucarne. Des éléments de preuve circonstanciels et des présomptions laisseraient à penser que [le requérant] est responsable de ce vol."

5. A la suite de ces rapports, l'administrateur régional du personnel a informé le requérant, par une lettre datée du 21 mars 1991, que le directeur régional prendrait des mesures disciplinaires à son encontre pour faute grave, à savoir le vol d'un ordinateur et d'un moniteur tel qu'exposé dans le rapport complémentaire. Seul ce rapport lui a été communiqué sans les noms des témoins entendus. Il était mis en garde contre tout contact avec des personnes dont il penserait qu'elles avaient pu contribuer à ce rapport, et sommé de répondre au plus tard le 31 mars 1991. Par lettre datée du 27 mars 1991, il a demandé à avoir accès à toutes les déclarations originales et aux deux rapports et s'est plaint de ce que l'identité des témoins ayant été tenue secrète, il ne pouvait ni leur être confronté ni formuler des observations sur leur témoignage. Il ne s'en était pas moins vu demander de respecter les délais et a donc, sans avoir reçu aucun autre renseignement ni document, répondu aux accusations portées contre lui.

6. Par une lettre datée du 27 mai 1991, l'administrateur régional du personnel a informé le requérant que l'Organisation "était convaincue au-delà de tout doute raisonnable" qu'il était l'auteur du vol de l'ordinateur et du moniteur et qu'elle le révoquait donc à compter du 29 mai, en lui versant un mois de salaire à titre de préavis.

7. Saisi d'un recours interne du requérant, le Comité régional d'appel a fait observer dans son rapport de décembre 1991 que l'enquête de M. Al Arabi avait "abouti à la conclusion que [le requérant] pouvait, par présomption, être soupçonné de vol". Le comité a déclaré que le requérant avait eu "toute latitude de se défendre", qu'il avait été révoqué pour faute grave "sur la base d'éléments de preuve circonstanciels et de présomptions", et que "l'Organisation avait perdu confiance en lui". Le comité recommandait en conséquence de rejeter son appel, ce qu'a fait le directeur régional.

8. Le requérant a alors saisi le Comité d'appel du siège. Dans son rapport en date du 4 juin 1993, celui-ci a déclaré constater "un tel degré de contradiction dans les déclarations faites à divers moments" par tous ceux qui ont apporté leur témoignage, y compris le requérant, qu'il "ne savait comment trancher" les questions de fait qui se posaient et notamment déterminer à quel moment et à quel endroit les articles volés avaient été subtilisés et comment ils avaient été retrouvés. Le comité n'était donc pas d'accord pour conclure à une faute grave, car selon lui cette conclusion reposait "seulement sur des présomptions"; il a estimé que la révocation n'avait "sans doute pas été la décision la plus judicieuse et la plus juste" et qu'"il aurait mieux valu attendre la fin de l'engagement" du requérant. Il a recommandé que "la révocation soit convertie en cessation de service à la fin du contrat en vigueur au moment de l'incident", c'est-à-dire le 31 août 1991, "au motif que l'Organisation avait perdu confiance dans l'aptitude [du requérant] à être employé par l'OMS". Par une lettre du 4 août 1993 adressée au requérant, le Directeur général a déclaré que bien que la culpabilité ait été établie au-delà de tout doute raisonnable, il suivait la recommandation du Comité d'appel du siège. Telle est la décision attaquée.

9. La décision attaquée visait à "convertir" la révocation du requérant pour faute grave en un non-renouvellement de son engagement de durée déterminée. Or, comme le Tribunal l'a toujours affirmé - par exemple, dans le jugement 1317 (affaire Amira), aux considérants 24 et 28 -, une organisation est tenue de donner un motif en cas de non-renouvellement et l'OMS a déclaré sans ambiguïté qu'en l'occurrence, la cessation de service faisait suite à une "faute très grave qui l'avait amenée à perdre toute confiance" dans le requérant. Néanmoins, pour les raisons indiquées plus bas, la conclusion selon laquelle le requérant serait coupable de vol ne peut être retenue.

10. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 635 (affaire Pollicino), lorsqu'un requérant nie avoir commis une faute grave "la charge de la preuve appartient à l'Organisation. Le Tribunal n'exigera pas une preuve absolue qui, en une telle matière, est à peu près impossible à apporter. La requête sera rejetée si un faisceau de présomptions précises et concordantes [de la culpabilité du requérant] est apporté au Tribunal".

11. Comme les deux comités d'appel l'ont reconnu, le premier rapport de M. Al Arabi montrait qu'il n'existait, tout au plus, qu'un soupçon quant à la participation du requérant. La défenderesse n'était pas fondée à soutenir que l'accusation de vol avait été suffisamment prouvée. Ce que l'Organisation avait fait en réalité, c'était renverser la charge de la preuve en attendant du requérant qu'il démontre que sa conduite avait été "irréprochable".

12. Au demeurant, le soupçon qui pesait sur lui ne portait que sur le vol de l'ordinateur dans le bureau 4 en novembre 1990 mais pas sur la disparition du moniteur de la salle à la lucarne en décembre 1990. L'Organisation n'avait pas de raisons suffisantes pour conclure que le requérant avait quelque chose à voir avec le vol du moniteur.

13. Le rapport complémentaire citait certains témoignages selon lesquels le requérant se serait trouvé dans le bureau 4 un court moment entre 14 h 30 et 15 heures le jeudi 22 novembre 1990. Mais on a omis d'y signaler les éléments qui montraient qu'une occupation légitime l'y avait amené; que les deux boîtes en carton dans lesquelles on le soupçonnait d'avoir emporté le matériel disparu lui servaient à apporter dans les locaux de l'EMRO et à en emporter des publications de l'OMS, dans l'accomplissement de ses fonctions; qu'un employé chargé de s'assurer que les ordinateurs étaient éteints et nettoyés et qui s'était trouvé dans le bureau 4 après 14 h 30 avait dit à la police que si l'ordinateur n'avait pas été là, il l'aurait remarqué; qu'un électricien venait chaque vendredi matin pour des travaux de maintenance; que "les personnes chargées de vider les poubelles se déplaçaient librement dans les bureaux sans aucune surveillance" et que plusieurs vols précédemment survenus dans les locaux de l'EMRO n'avaient pas été signalés.

14. Dans ce même rapport, on citait également un témoignage selon lequel le requérant serait venu dans le bâtiment le samedi 24 novembre et qu'un autre témoin avait confirmé ce fait. Le requérant a pourtant nié s'être rendu au bureau ce jour-là. Par ailleurs, le rapport a omis de faire état de preuves que le requérant était resté dans son propre bureau au sous-sol; qu'un autre témoin avait déclaré que personne n'aurait pu entrer dans le bureau 4 ou, au demeurant, dans une quelconque pièce sans s'adresser à l'un des messagers, et qu'aucun témoin n'avait ne serait-ce que laissé entendre que le requérant était entré dans le bureau 4. Compte tenu de ces incohérences et omissions et de nombreuses autres, il n'est pas étonnant que le Comité d'appel du siège n'ait pas estimé être en mesure de se prononcer sur les questions de fait qui se posaient.

15. En tout état de cause, on relève de nombreuses irrégularités dans la procédure suivie par l'Organisation. Elle n'a pas permis au requérant d'assister aux dépositions des témoins ni de leur poser des questions. Par la suite, non seulement on ne l'a pas laissé prendre connaissance de leurs déclarations, mais on lui a même caché leur identité. Il n'a reçu qu'un résumé incomplet et inexact de l'enquête de M. Al Arabi. On lui a refusé le droit de voir le premier rapport de celui-ci, alors qu'il s'agissait d'un des documents sur lequel se fondait la décision de le révoquer. Il n'a jamais été établi de procès-verbal in extenso des déclarations faites par les témoins. Le requérant n'a jamais été confronté ni directement ni indirectement aux personnes qui l'accusaient et on ne lui a pas donné l'occasion de faire valoir les éléments en sa faveur ou d'expliquer ceux qui lui étaient contraires. Il s'ensuit qu'on lui a donc refusé le droit de se défendre avant qu'une décision lui faisant grief soit prise. Comme l'a déclaré le Tribunal dans le jugement 999 (affaire Sharma) :

"Toute personne qui effectue une enquête du genre de celle qui a été menée dans la présente affaire doit veiller scrupuleusement à ne pas recueillir de preuve auprès d'une partie à l'insu de l'autre. Le point de savoir si les preuves administrées étaient ou non préjudiciables au requérant est sans intérêt : le fait qu'elles auraient pu l'être suffit, car ce n'est pas l'existence probable mais le risque d'un tort qui est déterminant."

Le Tribunal est convaincu qu'en l'espèce, il a été gravement porté atteinte aux droits de la défense du requérant.

16. La décision de ne pas renouveler le contrat du requérant se fondait sur une perte de confiance faisant suite à la conclusion qu'il y avait eu faute grave. Cette conclusion reposait sur une erreur de droit concernant la charge de la preuve; les règles de procédure relatives aux droits de la défense ont été gravement enfreintes; des faits essentiels n'ont pas été pris en compte et l'on a tiré des faits des déductions manifestement erronées. La conclusion en question n'est donc pas valable et l'allégation de perte de confiance que l'Organisation fonde sur elle doit être rejetée.

17. La décision attaquée doit dès lors être annulée. L'Organisation n'a pas donné de raisons valables pour justifier le non-renouvellement. Le travail du requérant avait été jugé bon en 1987-88 et 1988-89, malgré certaines carences dues au manque d'installations, et très bon en 1989-90. Dans une note manuscrite du 29 janvier 1990, un de ses supérieurs a décrit comme "vraiment excellent, le travail" accompli en 1989 et, le 18 mars 1990, le requérant s'est vu recommander pour une promotion. N'eût été la conclusion totalement erronée sur sa participation au vol, l'Organisation aurait sans doute prorogé son contrat de durée déterminée au-delà d'août 1991. Par ailleurs, la décision de ne pas renouveler son contrat, motivée comme elle l'était par la conclusion que le requérant avait commis un vol, a porté gravement atteinte à sa réputation et à ses possibilités de trouver un autre emploi. Quant au mépris flagrant des droits de la défense qui étaient les siens, il lui a également causé un préjudice moral.

18. Le tort causé à la carrière du requérant et à sa réputation est si grave que seuls sa réintégration et l'octroi d'un nouveau contrat constitueront une réparation suffisante.

a) Le requérant doit être replacé dans la situation dans laquelle il se serait trouvé s'il n'avait pas été mis fin à son contrat et être réintégré à compter de la date d'expiration de son engagement jusqu'à celle du présent jugement. Son travail ayant été jugé bon, il doit se voir accorder les éventuelles augmentations annuelles auxquelles il aurait eu normalement droit. Toutes les indemnités ou gains professionnels qu'il peut avoir perçus depuis la cessation de son engagement pourront être déduits des montants dûs, mais il aura droit au versement d'intérêts sur tous les arriérés au taux de 8 pour cent l'an à compter de la date à laquelle chaque somme était due.

b) Un engagement doit lui être accordé pour une période de deux ans à compter de la date du prononcé du présent jugement.

c) Il a droit au versement de dommages-intérêts pour tort moral que le Tribunal fixe à 6 000 dollars des Etats-Unis.

d) Il a également droit au versement de 4 000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 4 août 1993 est annulée.

2. L'Organisation devra réintégrer le requérant dans les conditions fixées au paragraphe 18 a) ci-dessus.

3. L'Organisation devra lui accorder un contrat d'engagement pour une période de deux ans à compter de la date du prononcé du présent jugement.

4. L'Organisation devra lui verser 6 000 dollars à titre de dommages-intérêts pour tort moral.

5. L'Organisation devra lui verser 4 000 dollars à titre de dépens.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner