

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Yousif

Jugement No 1725

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Ahmed Yousif le 24 janvier 1997, la réponse de l'UIT en date du 19 mars, la réplique du requérant du 20 mai et la duplique de l'Union datée du 24 juillet 1997;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant du Soudan né en 1939, est entré au service de l'UIT le 1^{er} janvier 1980 aux termes d'un contrat de durée déterminée. Il a été affecté, en qualité d'ingénieur de grade P.4, au Département de la coopération technique du Secrétariat général, au siège de l'Union, à Genève. Après un premier transfert au sein de

l'UIT, il a été détaché auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU), du 1^{er} février 1986 au 1^{er} février 1988. A partir du 1^{er} février 1993, il a exercé les fonctions d'ingénieur en radiocommunications au Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT. Une indemnité spéciale de fonctions au grade P.5 lui était versée. Le 1^{er} décembre 1994, il a été promu à ce grade. Son contrat a été prolongé jusqu'au 31 décembre 1999, date de sa retraite.

Le 12 décembre 1995, M^{me} N. M., secrétaire au BDT, a adressé au Secrétaire général et au directeur du BDT un mémorandum dans lequel elle se plaignait d'un incident survenu à Nairobi le 28 novembre 1995 entre elle et le requérant à l'occasion d'un séminaire organisé par l'UIT et coordonné par ce dernier.

Le 9 février 1996, le Secrétaire général a transmis au requérant copie du mémorandum de M^{me} M. en lui faisant savoir que, puisque les accusations portées à son encontre étaient susceptibles d'entraîner des mesures disciplinaires, il l'invitait, conformément à la disposition 6.1.3 du Règlement du personnel, à lui communiquer sa défense au plus tard le 16 février. Le requérant a présenté ses commentaires dans un mémorandum du 12 février et, le 15, le Secrétaire général a saisi le Comité consultatif mixte qui, dans son rapport en date du 7 mars, a conclu que :

«M. Yousif s'était rendu coupable de propos insultants et menaçants à l'égard de Mme M., et de violences physiques, et l'a notamment menacée de licenciement en criant, en public et en présence de nombreux témoins le soir du 28 novembre 1995 dans le hall ... de l'hôtel dans lequel étaient hébergés les participants à différents séminaires, dont celui organisé par l'UIT (BDT) et coordonné par M. Yousif.»

Le Comité a recommandé, à la majorité, la révocation du requérant. Il ajoutait toutefois que, si le Secrétaire général estimait ne pas devoir suivre cet avis, la seule autre sanction possible était la rétrogradation de P.5 à P.4, et recommandait que des mesures soient prises, à titre définitif, afin que le requérant ne soit plus amené à faire des missions pour le compte de l'UIT, ni à représenter l'Union au sein de réunions ni à participer à des réunions organisées au siège auxquelles assisteraient des participants extérieurs. Par une lettre du 12 mars 1996, le Secrétaire général a informé le requérant de sa décision de

le rétrograder du grade P.5, échelon 10, au grade P.4, même échelon, avec effet au 1^{er} avril. Le même jour, il a demandé au directeur du BDT de prendre à l'encontre du requérant les autres mesures recommandées par le Comité.

Par lettre du 14 mai, le requérant a adressé au Secrétaire général une demande de réexamen de cette décision conformément à la disposition 11.1.1.2 a) du Règlement du personnel. Par memorandum du 17 juin, le Secrétaire général lui a fait savoir qu'il maintenait la sanction et les mesures administratives prises à son encontre. Le 6 août, le requérant a saisi le Comité d'appel d'un recours interne contre cette décision. Dans son rapport daté du 29 octobre, le Comité a recommandé que la sanction et les mesures administratives qui l'accompagnaient soient maintenues. Par memorandum du 7 novembre 1996, le Secrétaire général a informé le requérant qu'il maintenait sa décision initiale. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant invoque quatre moyens.

Il soutient, en premier lieu, que le Comité consultatif mixte et le Comité d'appel ont fait leur la version des faits rapportée par M^{me} M. sans prendre en considération les explications du requérant ou les déclarations de témoins impartiaux. Il nie avoir proféré des menaces à l'encontre de M^{me} M. : l'incident s'est limité à un «vif échange de propos accompagnés de gestes brusques de part et d'autre». Il se prévaut d'une déclaration signée par certains participants au séminaire de Nairobi le 30 novembre 1995 et soulignant ses qualités d'organisation et de direction. La plainte déposée par M^{me} M. était, pour partie, motivée par la crainte de se voir infliger une sanction disciplinaire pour ses «mauvaises prestations» et pour l'insubordination dont elle aurait fait preuve. Citant le jugement 1384 (affaire Wadie), le requérant affirme que les allégations de l'UIT ne constituent pas un «faisceau de présomptions précises et concordantes» de sa culpabilité.

En deuxième lieu, le requérant prétend avoir été privé d'une procédure régulière devant le Comité consultatif mixte et le Comité d'appel. Le Comité consultatif a commis une erreur de droit et démontré le parti pris qui l'animait en invoquant, dans sa recommandation, de prétendus actes d'inconduite commis par le requérant au cours des années précédentes. Par ailleurs,

Le secrétaire de ce Comité, fonctionnaire qui, en sa qualité de chef du Département du personnel et de la protection sociale, avait proposé au Secrétaire général la sanction de rétrogradation, aurait dû se récuser ou être récusé afin de garantir l'impartialité des délibérations. Le requérant reproche au Comité consultatif de ne pas avoir tenu compte de l'avis du directeur du BDT, qui n'était pas favorable à l'imposition d'une sanction. Il estime également que le Comité aurait dû l'entendre et autoriser les témoins à déposer oralement. Il allègue deux irrégularités de procédure lors de l'examen de son cas par le Comité d'appel. En ne lui permettant pas de se faire assister par ses représentants pendant son audition par le Comité le 24 octobre 1996, l'Union a violé la disposition 11.1.1.4 b) du Règlement du personnel. En outre, le Comité a eu un débat oral en l'absence du requérant, ce qui est contraire à la disposition 11.1.1.4 d) du Règlement.

En troisième lieu, le requérant estime que la sanction de rétrogradation, aggravée par l'interdiction d'effectuer des missions et de participer à certaines réunions de l'UIT, est disproportionnée aux circonstances de l'incident du 28 novembre 1995. Cette interdiction ne correspond, de surcroît, à aucune des sanctions disciplinaires énumérées à la disposition 10.1.1 a) du Règlement. Le requérant se prévaut également d'une lettre des autorités soudanaises en date du 6 avril 1996 considérant que la sanction est hors de proportion.

En quatrième lieu, il fait valoir que la rétrogradation à titre disciplinaire n'est pas prévue par les règles en vigueur au Bureau international du Travail (BIT), alors que l'Organisation internationale du Travail est l'institution des Nations Unies spécialisée dans les relations du travail. La rétrogradation devrait être un outil de gestion courante du personnel et n'être décidée qu'avec l'assentiment du fonctionnaire.

Il demande l'annulation de la décision du 12 mars 1996, sa réintégration au grade P.5 et dans toutes ses fonctions à compter du 1^{er} avril 1996, le versement de 100 000 dollars des Etats-Unis pour tort matériel et moral, le remboursement de ses dépens et le paiement d'intérêts au taux de 6 pour cent l'an sur ces montants. Il demande que le BIT désigne un expert pour exposer au Tribunal la politique dudit Bureau en matière de rétrogradation.

C. Dans sa réponse, la défenderesse affirme avoir pris en compte à tous les stades de la procédure les différentes versions des faits. L'Union estime qu'il existe bel et bien un « faisceau de présomptions précises et concordantes » de la culpabilité du requérant : la plainte détaillée présentée par M^{me} M., les rapports faits par deux membres du personnel de l'UIT ayant été témoins de l'incident, ainsi que l'existence d'incidents antérieurs impliquant le requérant et qui seraient révélateurs de sa personnalité. Elle fait valoir, par ailleurs, que les témoignages mis en avant par le requérant se rapportent à la qualité de ses services, qui n'est pas en cause dans la présente affaire. Elle soutient qu'elle était fondée à considérer, sur la base des déclarations de M^{me} M. et de celles des témoins cités par cette dernière, que l'incident ne s'était pas limité à un « vif échange de propos accompagnés de gestes brusques ».

L'Union estime qu'il était normal que le Comité consultatif examine aussi les éléments négatifs figurant dans le dossier personnel du requérant. Elle soutient que rien ne justifiait la récusation du chef du Département du personnel : en vertu de la disposition 8.2.1 du Règlement du personnel, celui-ci, ou son suppléant, est membre de droit du Comité en tant que secrétaire. En outre, aucun élément ne corrobore l'allégation du requérant selon laquelle c'est le chef du personnel qui aurait proposé la sanction de rétrogradation au Secrétaire général. Quant à l'avis du directeur du BDT concernant l'imposition d'une sanction, il n'était pas déterminant dès lors que la décision finale revenait au Secrétaire général.

La défenderesse fait observer que le requérant a eu la possibilité de présenter sa défense à deux reprises : le 12 février 1996, en réponse au mémorandum du Secrétaire général l'informant qu'une plainte avait été déposée à son encontre, et le 28 février, à la suite d'une première réunion du Comité consultatif. Il n'a sollicité la tenue d'une procédure orale à aucune de ces occasions.

L'UIT rejette les assertions du requérant concernant la disproportion entre faute et sanction. Dans la réponse de l'administration, en date du 18 septembre 1996, au recours déposé par le requérant devant le Comité d'appel, le Secrétaire général a estimé que, en usant de propos violents accompagnés de gestes également

violents, le requérant avait enfreint certaines des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux telles qu'énoncées à l'article 1.5 du Statut du personnel. Il soulignait également que le fait que l'incident a eu lieu lors d'une mission effectuée à l'étranger était de nature à entacher l'image de l'UIT. Les restrictions imposées au requérant dans l'exercice de ses fonctions ne sont pas des sanctions disciplinaires, mais des mesures destinées à prévenir la répétition d'un incident. Quant à la lettre des autorités soudanaises du 6 avril 1996, il s'agit d'une intervention inacceptable dans les affaires intérieures de l'UIT.

La défenderesse souligne que la sanction de rétrogradation est prévue par le Règlement du personnel de l'UIT et qu'il n'y a donc pas lieu d'avoir recours aux normes analogues en vigueur au BIT. Au demeurant, d'autres organisations internationales appliquent cette sanction. L'Union prie le Tribunal de rejeter la demande d'audition d'un expert.

D. Dans sa réplique, le requérant souligne que les faits de la cause doivent être «établis au-delà de tout doute raisonnable». Ainsi, selon lui, l'UIT procède par affirmation lorsqu'elle s'estime en droit de conclure que l'incident ne s'était pas limité à la description qu'il en a donnée. Il soutient que les restrictions à son activité professionnelle sont des sanctions résultant d'un parti pris à son encontre. Il réaffirme que ces sanctions ont été adoptées à la suite d'une violation des règles de procédure. Il fait observer, toutefois, qu'il ne conteste pas le droit en tant que tel de l'UIT d'utiliser la rétrogradation comme sanction.

E. Dans sa duplique, la défenderesse renvoie le Tribunal à l'argumentation exposée dans sa réponse.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est au service de l'Union internationale des télécommunications depuis le 1^{er} janvier 1980. Affecté au Bureau de développement des télécommunications (BDT) avec le grade P.5, il fut l'objet d'une plainte d'une secrétaire à laquelle il s'est violemment opposé lors d'un incident survenu durant un séminaire qui se tenait à Nairobi au cours du mois de novembre 1995. Une procédure

disciplinaire fut engagée contre lui et, en application de la disposition 10.1.1 c) du Règlement du personnel, le Secrétaire général saisit pour avis le Comité consultatif mixte qui, après avoir tenu trois réunions, recommanda au Secrétaire général, à la majorité, la révocation de l'intéressé, tout en ajoutant que :

«si le Secrétaire général estimait devoir tenir compte d'éléments d'appréciation relevant de sa seule compétence et dont le Comité n'aurait pas eu connaissance et, de ce fait, estimait ne pas pouvoir suivre cette recommandation, la seule autre sanction possible, de l'opinion unanime du Comité, doit être ... la rétrogradation de grade (de P.5 à P.4)».

Le Comité émit également l'avis que, pour préserver l'image de l'Union à l'extérieur et protéger les fonctionnaires appelés à effectuer des missions, il convenait de prendre des mesures afin que l'intéressé ne participe plus à des missions ni à des réunions auxquelles assisteraient des participants extérieurs. Sur la base de ces recommandations, le Secrétaire général prit, le 12 mars 1996, la décision de rétrograder l'intéressé de P.5 à P.4 et demanda au directeur du Bureau de développement des télécommunications de prendre les mesures recommandées par le Comité concernant la participation de ce fonctionnaire à des missions ou à des réunions.

2. Saisi d'une demande de réexamen de l'affaire, le Secrétaire général confirma sa décision le 17 juin 1996. L'intéressé entama alors une procédure d'appel, mais le Comité d'appel recommanda, le 29 octobre 1996, la confirmation de la sanction et des mesures administratives qui l'accompagnaient, ainsi que «la révision dans les plus brefs délais de la description d'emploi du requérant ou [son] redéploiement». C'est dans ces conditions que le Secrétaire général de l'UIT rejeta l'appel de l'intéressé, par une décision du 7 novembre 1996, régulièrement déférée au Tribunal de céans.

3. Pour contester le bien-fondé de la sanction prise à son encontre, le requérant, qui demande en outre que soit ordonnée sa réintégration au grade P.5 et dans ses précédentes fonctions ainsi qu'une indemnité de 100 000 dollars des Etats-Unis, soutient que la procédure devant le Comité consultatif mixte et devant le Comité d'appel a été viciée, et que la sanction prononcée a été prise sur la base de faits non prouvés et était de toute façon hors de proportion

avec les faits qui lui étaient reprochés et inappropriée dès lors qu'elle n'a pas été prise dans l'intérêt du service, comme le prévoient les règles en vigueur au Bureau international du Travail, mais à titre disciplinaire.

4. Sur ce dernier point, le requérant demande expressément la désignation d'un expert du BIT afin d'informer le Tribunal des raisons pour lesquelles la rétrogradation n'est pas considérée au BIT comme une mesure disciplinaire mais comme un outil de gestion qui ne peut être utilisé qu'avec l'accord des intéressés. Le Tribunal ne retiendra pas cette demande d'expertise, d'autant moins utile que la rétrogradation est une sanction prévue par la disposition 10.1.1 du Règlement du personnel de l'UIT.

5. Les premiers moyens de la requête concernent la procédure suivie devant le Comité consultatif mixte, qui a émis sa recommandation sans que l'intéressé ou ses conseils aient pu présenter sa défense et sans que son directeur ait été appelé à formuler ses observations par écrit; a tenu compte d'éléments de la carrière de l'agent en cause antérieurs aux faits sur lesquels il devait se prononcer; et a manifesté de la partialité à son égard, ce qui s'explique notamment par le fait que le secrétaire du Comité, qui a joué un rôle important dans l'affaire, est également le chef du personnel.

En réalité, il résulte du dossier qu'aucun vice n'a affecté la procédure suivie devant le Comité consultatif : l'intéressé a été avisé le 9 février 1996 qu'une plainte avait été formée contre lui et a été invité à présenter sa défense, conformément à l'article 6.1.3 du Règlement du personnel avant le 16 février, ce qu'il a fait dès le 12 février par un memorandum accompagné de cinq annexes. Après une première réunion du Comité, il fut invité à s'expliquer, le 27 février 1996, sur d'autres incidents intervenus au cours de sa carrière, ce qu'il fit immédiatement par écrit. La procédure contradictoire a été parfaitement respectée, aucune disposition du Règlement ne prescrivant une audition de l'intéressé qui, d'ailleurs, ne l'avait pas sollicitée. Le Comité a rendu son avis le 7 mars 1996, après avoir examiné les documents présentés par le requérant. Par ailleurs, le fait que le chef du personnel soit secrétaire du Comité, conformément à

la disposition 8.2.1 du Règlement du personnel, ne saurait faire présumer que le Comité a émis un avis entaché de partialité, alors surtout que le secrétaire ne dispose pas du droit de vote. Enfin, le Comité était fondé, dès lors qu'il respectait le caractère contradictoire de la procédure, à examiner si l'incident reproché à l'intéressé était un événement isolé dans sa carrière ou si des faits analogues avaient été précédemment relevés. Quant à la consultation du directeur du Bureau du développement des télécommunications, requise par les règles applicables, elle a eu lieu oralement, ce qui n'est pas juridiquement irrégulier, et a été prise en compte — même si elle n'a pas été suivie — par le Comité qui en fait état dans sa recommandation.

6. La procédure suivie devant le Comité d'appel ne fait, elle non plus, apparaître aucune irrégularité. Le requérant se plaint de ne pas avoir pu se faire représenter par les conseils qu'il avait choisis et de ce qu'une procédure orale se soit déroulée hors de sa présence, contrairement à la disposition 11.1.1.4 d) du Règlement du personnel. Mais, sur le premier point, il résulte du dossier que l'intéressé a été entendu par le Comité d'appel le 24 octobre 1996 et que, si ses conseils n'ont pu être présents alors qu'ils avaient été avisés de l'audition — à vrai dire peu de jours avant la date prévue — c'est qu'il a été impossible de déplacer le jour de la séance du Comité pour tenir compte des désirs exprimés par lesdits conseils. Sur le second point, le Comité a procédé à des auditions, dont celle de l'intéressé; ainsi, la disposition 11.1.1.4 d) du Règlement n'a pas été violée en l'espèce. Au demeurant, le Comité d'appel n'est pas une juridiction et n'est pas tenu de respecter toutes les obligations imposées au juge, ainsi que le rappelle le jugement 1124 (affaire el Ghabbach No 2), au considérant 9.

Enfin, le requérant paraît soutenir que le Comité d'appel aurait mis à sa charge une preuve qui incombe selon lui à l'administration. Mais il se fonde, pour parvenir à cette conclusion, sur une phrase de l'avis du Comité d'appel qui mentionne que «pendant son audition, le requérant n'a pas été en mesure de fournir un témoignage corroborant sa version de 'l'incident'». Cette simple constatation n'a aucune portée quant à la charge de la preuve et ne saurait être regardée comme révélant une erreur de droit du Comité d'appel.

7. Sur le fond, le Tribunal se bornera à constater que les faits sont établis et qu'ils étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire : il est en effet certain que, le 28 novembre 1995, le requérant a publiquement insulté une de ses collaboratrices et a eu une attitude menaçante à son égard. Ce grave incident, dont la portée ne saurait être réduite par des témoignages attestant les qualités d'organisateur de l'intéressé ni par une intervention de l'administration soudanaise, a révélé un comportement inadmissible, constitutif d'une faute. Le Tribunal ne trouve dans le dossier aucun élément lui permettant de suivre le requérant lorsqu'il prétend que sa rétrogradation est une sanction disproportionnée par rapport à la gravité des faits qui lui sont reprochés.

L'Organisation défenderesse a, dans cette affaire, pris une mesure irréprochable et qui n'est constitutive d'aucun détournement de pouvoir. Il est cependant permis de regretter qu'un organigramme publié le 1^{er} février 1996 ait anticipé sur une décision de rétrogradation qui ne fut prise que plus tard en indiquant que l'intéressé était titulaire du grade P.4. Mais les services administratifs compétents se sont excusés pour cette «erreur», qui est, en tout état de cause, sans conséquence sur la légalité de la mesure contestée.

8. Les conclusions à fin d'annulation de la décision attaquée devant être rejetées, celles tendant à la réparation du préjudice que l'intéressé soutient avoir subi doivent suivre le même sort.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

MICHEL GENTOT

JULIO BARBERIS

JEAN-FRANÇOIS EGLI

A.B. GARDNER
