

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire MERCHAN

Jugement No 1550

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), formée par M. Nelson Merchán Cely le 14 février 1995 et régularisée le 13 avril, la réponse de la PAHO du 7 août, la réplique du requérant en date du 28 septembre et la duplique de l'Organisation du 21 décembre 1995;

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 colombien né en 1939, est entré au service de la PAHO en 1962, au titre d'un engagement de durée illimitée. A l'époque des faits, il occupait un poste d'assistant administratif II, de grade G.7, au bureau de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de la PAHO en Colombie. Il avait notamment pour tâche d'émettre des chèques au bénéfice du personnel du bureau appartenant à la catégorie des services généraux et des consultants travaillant dans le cadre de contrats à court terme.

Parallèlement à ses fonctions officielles, le requérant a pendant plusieurs années changé des devises pour des personnes en contact avec la PAHO à différents titres. Parmi ses "clients" figuraient le chef du bureau, c'est-à-dire le représentant de l'OMS et de la PAHO en Colombie. Le requérant ne faisait pas payer pour ce service, mais il en tirait cependant un profit en appliquant à ses clients le taux de change officiel et en bénéficiant pour sa part du taux de change plus avantageux que certaines banques offrent aux fonctionnaires internationaux tels que lui. Deux de ces banques lui prêtaient, sur la base d'un crédit renouvelable, les sommes dont il avait besoin pour ses opérations de change.

En juin 1992, le représentant de la PAHO/OMS lui a demandé de mettre fin à cette activité et, dans une télécopie du 17 février 1993, a informé le chef de l'administration qu'il avait "appris" par des consultants que le requérant "utilisait son statut de membre du personnel" pour négocier des chèques et que, en dépit de sa promesse de mettre un terme à ces activités, il les poursuivait toujours.

Par lettre du 19 mars 1993, le chef du personnel a fait savoir au requérant que, puisqu'il prenait le bureau de l'Organisation pour un "bureau de change", il était suspendu de ses fonctions pendant trente jours, en application de l'article 1120 du Règlement du personnel de la PAHO, en attendant les résultats d'une enquête.

Dans sa réponse du 25 mars, le requérant a réfuté les accusations qui pesaient sur lui et a expliqué ce qu'il avait fait.

Par lettre du 15 avril 1993, le chef du personnel l'a accusé de faute grave aux termes des articles 1075.2 et 1130 du Règlement du personnel, pour insubordination, conflit d'intérêts et utilisation abusive de la valise diplomatique. Il a répondu à ces accusations dans une lettre datée du 21 avril et adressée au chef du personnel.

Par lettre du 5 mai 1993, le chef du personnel lui a fait savoir que, en application de l'article 1075.2 du Règlement du personnel, il était révoqué pour faute grave avec effet au 10 mai.

Le requérant a interjeté appel le 2 juillet 1993. Dans un rapport daté du 30 septembre 1994, le Comité d'appel du siège, à Washington, D.C., a recommandé l'application d'une sanction moins lourde que la révocation immédiate, qu'il a considérée comme disproportionnée, l'administration n'ayant pas réagi lorsque les activités du requérant lui

ont été révélées dans un rapport de vérification des comptes, en décembre 1991. Le Comité a proposé sa réintégration à un grade inférieur.

Dans une lettre datée du 16 novembre 1994, que le requérant attaque, le Directeur a maintenu la décision initiale.

B. Le requérant soutient que sa révocation est illégale, et avance deux arguments principaux à l'appui de cette affirmation.

Reprenant les accusations point par point, il allègue tout d'abord que la PAHO n'a pas apporté les preuves indispensables en cas d'application de mesures disciplinaires. Son supérieur hiérarchique ayant outrepassé ses pouvoirs en lui ordonnant de cesser ses activités, il n'y a pas eu insubordination, et il a décidé de poursuivre discrètement son activité légale. Quant à l'allégation de conflit d'intérêt, il n'a ni transformé le bureau de l'Organisation en bureau de change ni porté atteinte à l'intégrité de la PAHO; il a commis une seule "erreur" en trente ans d'émission de chèques, et cette erreur ne constituait pas une tentative de fraude. Puisque la PAHO laisse ses fonctionnaires utiliser la valise diplomatique pour mener leurs opérations avec la Mutuelle de crédit à Washington, il n'a en rien utilisé abusivement ce service.

Son second argument est qu'il y a eu violation du principe de la proportionnalité. Même si son comportement n'a pas été parfaitement correct, il ne mérite pas une révocation immédiate, c'est-à-dire une sanction qui n'est appliquée qu'en cas de comportement incompatible avec l'exercice des fonctions de l'intéressé. Ses propres résultats étaient satisfaisants.

Il demande sa réintégration, un dédommagement pour préjudice moral et les dépens. Il demande également que l'Organisation produise le rapport de vérification des comptes de décembre 1991 cité par le Comité d'appel.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient que la révocation était légale et justifiée. Non seulement l'Organisation a apporté les preuves nécessaires, mais le requérant admet qu'il a poursuivi ses activités après que son supérieur hiérarchique lui a ordonné d'y mettre un terme. S'il avait considéré que cet ordre était un abus de pouvoir, il aurait dû interjeter appel, et non désobéir. En continuant d'utiliser indûment des informations obtenues grâce à sa situation officielle pour s'assurer un avantage personnel, il a enfreint l'article 1.6 du Statut, et un tel conflit d'intérêts constitue une faute grave au sens de l'article 110.8.3 du Règlement. Puisque son insubordination, sa tromperie et son incapacité de prévoir le risque d'un conflit d'intérêts sont incompatibles avec ses fonctions, la révocation était la seule décision "responsable" que le Directeur pouvait prendre.

La PAHO produit le rapport de vérification.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste la version des faits présentée par l'Organisation qu'il accuse de mêler arguments juridiques et arguments "émotionnels". Il fait observer qu'elle s'appuie sur des dispositions du Statut et du Règlement du personnel qu'elle n'a pas citées lors de ses décisions de le suspendre de ses fonctions puis de le révoquer, et qu'il n'a, de toute façon, aucunement enfreint lesdites dispositions. Il maintient donc ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la PAHO cherche à réfuter les moyens que le requérant a utilisés dans sa réplique et maintient ses propres arguments initiaux.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été employé par la PAHO en tant qu'"assistant administratif II" au bureau du représentant de cette Organisation et de l'Organisation mondiale de la santé à Bogota, en Colombie, de 1962 au 10 mai 1993, date de sa révocation. Sous la supervision du représentant, il était chargé du décaissement et du contrôle des fonds alloués au bureau, et avait entre autres pour fonctions de signer et d'émettre des chèques au nom de la PAHO.

2. Vers le milieu de 1992, des consultants ont informé le représentant que le requérant transformait le bureau en bureau de change. Le représentant l'a donc convoqué et lui a ordonné de mettre fin à cette pratique. Le requérant a promis de le faire. Il n'en a pas moins poursuivi ladite pratique dans l'idée qu'il s'agissait "simplement d'être discret" jusqu'à ce que le représentant lui-même soit parti, puis de "reprendre le cours normal des affaires".

3. Le 17 février 1993, le représentant a fait rapport au chef de l'administration au siège de la PAHO, à Washington, en signalant que le requérant n'avait pas tenu sa promesse de mettre fin à ses affaires de change. Dans une lettre du 19 mars 1993, le chef du personnel a informé le requérant qu'il était suspendu de ses fonctions en application de

l'article 1120 du Règlement du personnel pour "activités contraires à l'éthique". Ces activités consistaient à "verser et à changer de l'argent contre des chèques émis par l'Organisation" que lui-même "négociait et endossait par la suite" en tant que "porteur". Dans une réponse datée du 25 mars au chef du personnel, le requérant a protesté en arguant que les transactions en question étaient légales. Il a joint copie des textes législatifs colombiens pertinents, un relevé de son compte auprès de la Mutuelle de crédit de la PAHO et de l'OMS, à laquelle il était affilié, pour la période allant du 1er octobre au 31 décembre 1992, une liste du personnel de la PAHO qui avait déposé de l'argent sur ce compte pour qu'il le verse à des parents en Colombie, et des relevés de ses transactions dans deux banques en Colombie.

4. Dans une lettre du 15 avril 1993, le chef du personnel l'a accusé de "faute grave" pour trois motifs :

"insubordination face à des instructions expresses" émanant de son supérieur,

"conflit d'intérêts" et

"utilisation abusive du privilège de la valise diplomatique détenu par l'Organisation",

et l'a invité à répondre à ces accusations dans les huit jours. Dans sa réponse du 21 avril adressée au chef du personnel, le requérant a déclaré ce qui suit :

1. Il ne s'était rendu coupable d'aucun acte d'insubordination.

2. Il n'y avait pas conflit d'intérêts. Tout chèque, une fois émis, devenait la propriété du bénéficiaire qui pouvait en faire ce que bon lui semblait. Rien dans la loi n'interdisait au requérant d'acheter des devises étrangères.

3. Le personnel avait le droit d'utiliser la valise diplomatique pour faire parvenir du courrier à la Mutuelle de crédit.

Dans une lettre du 5 mai, le chef du personnel a informé le requérant que l'Organisation rejetait ses explications et que, en application de l'article 1075.2 du Règlement du personnel, il était révoqué avec effet au 10 mai.

5. Le requérant a alors saisi le Comité d'appel du siège.

Dans son rapport du 30 septembre 1994, ce Comité a estimé que les accusations portées contre le requérant étaient prouvées, mais a recommandé, entre autres, qu'au lieu de le révoquer il convenait de le réintégrer à un grade inférieur et de lui payer ses dépens. Dans une lettre du 16 novembre 1994, le Directeur de la PAHO a néanmoins informé le requérant que les recommandations du Comité "ne cadrant pas avec ses conclusions sur la question de fond" concernant sa culpabilité, son appel était rejeté. Telle est la décision que le requérant attaque.

Sur l'insubordination

6. Le requérant soutient que le représentant n'avait pas le droit de lui interdire de poursuivre ses activités de change.

Il fait valoir que, dans la mesure où l'on ne négligeait pas ses fonctions, le Règlement du personnel n'interdisait pas ce genre d'activité, et que l'ordre donné par le représentant était donc ultra vires.

7. Il ressort clairement du Statut du personnel que le représentant était responsable devant le Directeur de l'Organisation du fonctionnement du bureau de Bogota et qu'il avait compétence pour diriger et superviser l'accomplissement des fonctions du requérant. Ces pouvoirs de représentant incluaient nécessairement celui de donner des instructions visant à mettre fin à toute activité qui, selon lui, contrevenait aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel ou bien était contraire aux intérêts de l'Organisation. Dans le jugement 1277 (affaire Avralioglu), le Tribunal a retenu l'argument selon lequel, lorsqu'un fonctionnaire souhaitait contester une décision administrative, il devait le faire par les voies légales, par exemple en recourant à la procédure d'appel : il n'était pas libre de se faire justice lui-même. De même, si le requérant estimait que le représentant avait donné un ordre ultra vires, ce qui lui incombait de faire était non pas de poursuivre son activité sans tenir compte dudit ordre, mais de soulever la question auprès du représentant et, le cas échéant, d'en référer au siège par son intermédiaire pour qu'une décision fût prise. En n'obéissant pas à un ordre explicite et non équivoque venant de son supérieur, il manquait aux obligations que lui impose le Statut du personnel, lequel stipule que le personnel est soumis à l'autorité du Directeur. En l'espèce, cette autorité avait été déléguée au représentant.

Sur le conflit d'intérêt

8. Il n'y a pas controverse quant au négoce auquel le requérant se livrait en changeant de l'argent pour les personnes travaillant pour la PAHO. Il n'a jamais caché cette activité; il a même déclaré qu'il la pratiquait depuis vingt-cinq ans. Il ressort du dossier qu'il avait réussi à obtenir de deux banques de Bogota des crédits renouvelables grâce auxquels il bénéficiait de prêts se montant à 10 000 dollars des Etats-Unis par mois. Grâce à ces crédits, il achetait de l'argent colombien à un taux spécial qu'il n'obtenait que parce qu'il était fonctionnaire international. Il donnait ensuite, au taux en vigueur sur le marché des changes, de l'argent contre les chèques reçus par les personnes travaillant pour la PAHO, qui étaient payées en dollars, et il remboursait ainsi les prêts obtenus, grâce aux crédits renouvelables, et les intérêts sur ces prêts. Son bénéfice, qu'il évaluait à 2,5 pour cent sur chaque transaction, provenait de la différence entre le taux spécial et le taux du marché, diminué de l'intérêt qu'il devait payer pour financer l'achat de la monnaie colombienne. Les chèques dont il versait le montant et qu'il endossait étaient déposés sur son compte de la Mutuelle de crédit à Washington. Ce négoce l'amenait également à se faire virer sur ce compte de l'argent provenant de personnes vivant à Washington avant d'effectuer des paiements en Colombie aux personnes qu'elles lui désignaient.

9. On constate que, pour la période allant du 1er octobre au 31 décembre 1992, dix-neuf dépôts ont été faits sur son compte à la Mutuelle de crédit à quatorze dates différentes pour un total de 50 684,96 dollars. Il ressort des comptes bancaires de Bogota que ceux-ci ont été régulièrement débités et crédités, et que de la monnaie colombienne a été achetée, à divers taux de change, pour un montant de 52 949,06 dollars. Toutes ces transactions révèlent l'existence d'une activité commerciale importante et complexe.

10. L'Organisation invoque l'article 1 du Statut du personnel : les membres du personnel doivent régler leur conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt de l'Organisation (article 1.1), mettre tout leur temps à la disposition de l'Organisation (article 1.2) et s'abstenir d'entreprendre une occupation incompatible avec l'exercice convenable de leurs fonctions (article 1.4). D'après la défenderesse, l'activité commerciale du requérant contrevenait à ces obligations dans la mesure où elle entraînait en conflit avec les responsabilités de l'intéressé fondées sur la confiance et constituait une exploitation abusive de sa situation officielle en vue d'un enrichissement personnel.

11. Le requérant répond à cela que les dispositions en question du Statut du personnel traitent de la loyauté des membres du personnel et n'ont rien à voir avec une quelconque activité économique à laquelle ils pourraient se livrer à l'extérieur, laquelle activité n'est interdite que lorsqu'elle est incompatible avec l'accomplissement normal de leurs fonctions.

12. S'agissant de la question de savoir si l'on peut exercer régulièrement une activité économique extérieure, la défenderesse cite dans sa duplique l'édition de 1982 d'un Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux établi par le Comité consultatif de la fonction publique internationale. Il y est dit :

"50. ... la première obligation d'un fonctionnaire international est de consacrer entièrement son énergie et sa capacité au travail de l'Organisation qui l'emploie... Il ne peut participer à des activités qui occuperaient exagérément son temps et son énergie..."

51. ... Les conditions d'emploi qu'offrent les organisations internationales sont conçues pour que le membre du personnel se consacre à sa carrière et toute activité extérieure ayant pour objet principal de procurer à l'intéressé un gain financier serait inadmissible."

13. Le Tribunal reconnaît que l'énoncé de ces principes est conforme aux buts du Statut du personnel. Les nombreuses facettes du négoce du requérant exigeaient de lui tellement de temps et d'efforts qu'en s'y livrant il manquait à son obligation de consacrer entièrement son énergie au service de l'Organisation.

Sur l'utilisation de la valise diplomatique

14. D'après la section 12 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées appartenant au système des Nations Unies, l'Organisation a le droit d'effectuer et de recevoir des envois par la valise diplomatique. L'utilisation de la valise est restreinte, par le Manuel de l'OMS en son paragraphe V.1.855, à la correspondance officielle, aux documents et aux publications autorisés, aux fournitures et au matériel destiné à un usage officiel, lorsque l'expédition par la valise diplomatique est considérée comme

nécessaire.

15. La défenderesse indique qu'elle a permis à son personnel d'utiliser la valise, entre autres, pour envoyer la correspondance nécessaire et ordinaire à sa Mutuelle de crédit. Bien qu'elle ne précise pas les termes exacts de cette autorisation, on peut présumer que celle-ci ne couvre que le type de correspondance normalement nécessaire pour procéder à des dépôts et des retraits personnels de fonds; elle ne s'étend pas aux transactions effectuées dans le cadre d'une activité commerciale.

Sur la proportionnalité

16. Le requérant a été révoqué pour faute grave en application de l'article 1075.2 du Règlement. Selon l'article 110.8 du Règlement, on entend par faute :

"110.8.2 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;

110.8.3 tout acte par lequel l'intéressé utiliserait ou tenterait d'utiliser indûment sa situation officielle pour s'assurer un avantage personnel;

..."

17. Les accusations d'insubordination, de conduite incompatible avec le statut de fonctionnaire international et de recours abusif au service de la valise diplomatique sont pleinement établies. Il ne s'agit plus que de déterminer si la sanction de révocation est hors de proportion avec les circonstances objectives et subjectives de l'affaire.

18. Rien ne vient appuyer la conclusion du Comité d'appel du siège selon laquelle il y aurait des circonstances atténuantes. Lorsqu'il a appris que le requérant avait monté au bureau une affaire de change, le représentant lui a immédiatement ordonné d'y mettre fin. Etant donné les circonstances, peu importe que la question n'ait pas été abordée dans les rapports d'évaluation du requérant ni ait donné lieu à un avertissement écrit. Le rapport de vérification des comptes de décembre 1991, auquel le Comité d'appel fait allusion, ne corrobore pas davantage la conclusion selon laquelle l'administration avait déjà été avisée des activités du requérant. Le Tribunal en conclut que, compte tenu des circonstances de l'affaire, la sanction de révocation était justifiée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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 11 juillet 1996.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner