

QUATRE-VINGT-QUATORZIÈME SESSION

Jugement n° 2176

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), formée par M^{me} S. B. B. le 21 novembre 2001 et régularisée le 17 janvier 2002, la réponse de la PAHO du 7 mai, la réplique de la requérante du 24 juin et la duplique de l'Organisation du 22 octobre 2002;

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. La requérante, ressortissante hondurienne née en 1950, est entrée au service de la PAHO le 1^{er} février 1977. A l'époque des faits, elle bénéficiait d'un engagement à titre de fonctionnaire de carrière en qualité d'assistante administrative II, à la classe G.7, et était chargée des questions de personnel et des achats au Bureau de la représentation de la PAHO au Honduras.

Au début de 1996, afin de pourvoir à ses besoins en personnel, le Bureau du représentant de la PAHO/OMS est entré en contact avec un bureau de placement du nom de PRADEH, ci-après la «société PRADEH». En septembre 1998, le représentant a fait savoir à la requérante qu'il s'était rendu à l'Institut hondurien de la sécurité sociale (IHSS) pour procéder à des vérifications au sujet de ladite société et qu'à cette occasion, il avait constaté que son mari était désigné comme le directeur de la société susmentionnée dans un formulaire, daté du 27 juin 1996, qui avait été rempli par le personnel de l'IHSS lors de l'enregistrement de la société. Dans un autre formulaire daté du 7 mai 1996, rempli par la société PRADEH et signé par le mari de la requérante en tant que représentant de la société, une autre personne était désignée comme directeur général. Le représentant de la PAHO/OMS a obtenu des copies de ces deux documents et les a montrées à la requérante. Celle-ci a déclaré que son mari avait travaillé temporairement pour ladite société comme conseiller non rémunéré et que c'était à tort que l'IHSS avait indiqué qu'il en était le directeur.

La chef du personnel de la PAHO a écrit à la requérante le 5 octobre 1998, énonçant diverses charges à son encontre suite à la découverte des liens éventuels entre son mari et la société PRADEH. Elle lui rappelait également qu'une situation semblable s'était produite en 1993, lorsqu'il était apparu que son mari avait des liens avec une société du nom de CATSA qui recrutait du personnel pour le compte du Bureau au Honduras, et précisait que la PAHO avait alors permis que cette «situation irrégulière» perdure -- pour quelque temps seulement -- jusqu'à ce qu'une société offrant les mêmes services puisse être trouvée. La requérante a répondu à ces charges le 29 octobre 1998. Dans ses observations, elle faisait valoir que l'idée de traiter avec la société PRADEH avait été suggérée par une collègue, M^{me} C.

Dans une lettre du 24 février 1999, la chef du personnel a formulé cinq autres charges contre la requérante et l'a informée qu'elle était suspendue de ses fonctions, avec traitement, jusqu'à ce que l'enquête soit terminée. L'intéressée a répondu le 8 avril. Par une lettre du 16 avril, l'Organisation lui a fait savoir que ses explications ne «la disculpaient pas» et qu'elle serait révoquée le 31 mai 1999 en application des articles 1075.1 et 1110.1.4 du Règlement du personnel.

Le 2 juin 1999, la requérante a fait connaître son intention de faire appel de la décision de la révoquer. A sa demande, le Comité d'appel du siège lui a accordé des prorogations de délais pour soumettre son mémoire. Le conseil de la requérante a expliqué, dans un mémorandum adressé au Comité le 1^{er} mai 2000, pourquoi celle-ci avait besoin d'un délai supplémentaire : elle avait intenté une action en justice contre l'IHSS et, tant que cette procédure ne serait pas terminée, elle ne disposerait pas des éléments de preuve nécessaires pour étayer son argument selon lequel la PAHO avait agi sur la base de renseignements erronés fournis par l'IHSS. Le Comité a décidé d'accorder «une dernière prorogation de délai» jusqu'au 31 décembre 2000, puis il a procédé à l'examen de l'affaire de la requérante.

Le Comité a rendu son rapport le 2 juillet 2001. Une minorité de ses membres a estimé qu'il fallait surseoir à l'examen du cas jusqu'à ce que «l'affaire ait été définitivement tranchée au Honduras», tandis que la majorité se prononçait contre l'intéressée et recommandait le rejet de ses conclusions. Par une décision du 23 août 2001, que la requérante attaque, le Directeur de la PAHO a fait sienne la recommandation majoritaire du Comité. Selon lui, le fait que la requérante n'avait pas indiqué que son mari était associé à la société PRADEH avait «créé un conflit d'intérêts» qui justifiait sa révocation pour faute grave.

B. La requérante soutient que, dans les cas de faute grave, c'est à l'Organisation qu'incombe la charge de la preuve, or les éléments de preuve avancés par la PAHO ne sont pas suffisants. Elle note que, de toutes les accusations portées originellement à son encontre, seule celle ayant trait au conflit d'intérêts a été retenue. La PAHO fonde l'essentiel de son argumentation sur seulement deux formulaires que l'IHSS lui a transmis par télécopie et des déclarations de M^{me} C. et d'un autre collègue qui ont témoigné contre elle. Elle conteste la crédibilité des éléments de preuve obtenus auprès de l'IHSS. Les deux documents en question sont contradictoires en ce que l'un indique que son mari était le directeur de la société PRADEH et l'autre montre qu'une tierce personne occupait ce poste. Des témoignages ont certes été obtenus auprès de ses collègues, mais ils ne prouvent pas que son mari était associé à ladite société. L'Organisation n'est donc pas fondée à conclure à un conflit d'intérêts.

La requérante explique qu'elle a entrepris des démarches pour obtenir un démenti de l'IHSS au sujet des deux documents et que, pour pouvoir réfuter les éléments de preuve avancés par l'Organisation, elle doit tout d'abord mener à terme son action devant les tribunaux honduriens. Le Comité d'appel a agi illégalement en la forçant à soumettre son affaire prématurément, c'est-à-dire avant qu'elle ne soit parvenue à réfuter les preuves sur lesquelles l'Organisation fonde son argumentation.

Elle ajoute que la PAHO voulait reclasser ses postes d'administrateur de la catégorie des services généraux à celle d'administrateur national à laquelle ses qualifications ne lui permettaient pas de prétendre. La requérante considère qu'ayant protesté contre ce reclassement, l'Organisation a, de toute évidence, cherché un moyen de mettre fin à son engagement et saisi l'occasion que lui offrait le conflit d'intérêts pour parvenir à ses fins.

Elle demande sa réintégration, des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation déclare qu'elle a, comme la charge lui en incombait, prouvé qu'il y avait bien conflit d'intérêts. La requérante a occulté des informations qu'elle savait être cruciales pour la conclusion du contrat avec la société PRADEH et «a délibérément violé son serment professionnel ainsi que les règles déontologiques qui doivent être respectées par les fonctionnaires internationaux». Elle «a tiré profit à plusieurs reprises de sa position pour servir les intérêts de sa famille». En mettant fin à l'engagement de la requérante, la défenderesse estime avoir agi correctement et en s'appuyant sur des preuves légitimes.

La PAHO soutient que, même si le nom du directeur diffère sur les deux documents provenant de l'IHSS, ils prouvent, l'un et l'autre, que le mari de la requérante avait des liens avec la société PRADEH. Elle a procédé à une enquête administrative approfondie et a obtenu des preuves, aussi bien documentaires que testimoniales. La requérante s'est vu accorder la possibilité de formuler des observations à leur sujet et a pleinement exercé son droit de présenter sa défense, mais elle n'a produit aucun élément de preuve démentant les faits.

Par ailleurs, bien que des décisions défavorables aient été prises à son encontre par l'administration de la sécurité sociale hondurienne, la requérante n'a pas informé le Comité d'appel des démarches qu'elle avait entreprises; elle s'est contentée de demander régulièrement des prorogations de délais pour le dépôt de son appel, arguant qu'elle avait besoin de poursuivre son action devant les tribunaux honduriens. En ce qui concerne les délais accordés pour le dépôt du recours interne de la requérante, l'Organisation fait valoir qu'elle a agi de manière équitable. Le Comité a accordé à l'intéressée huit prorogations sur une période de dix-huit mois, ce qui lui a donné amplement le temps

de préparer son dossier. La requérante a fait preuve de mauvaise foi en n'informant pas l'Organisation du sort des procédures qu'elle avait engagées parallèlement à l'encontre d'autres entités.

L'Organisation estime que la société PRADEH a été créée pour remplacer la CATSA, avec laquelle elle avait accepté de traiter pour seulement un temps limité, afin notamment de reprendre son activité qui consistait à fournir du personnel au Bureau du Honduras.

La défenderesse réclame la condamnation de la requérante aux dépens.

D. Dans sa réplique, la requérante demande au Tribunal d'ordonner que l'Organisation lui remette l'original d'une déclaration faite par M^{me} C. le 4 février 1999.

Elle soutient que la signification donnée à l'expression «conflit d'intérêts» est fondamentale en l'espèce. Elle fait valoir que son mari n'était pas employé par la société PRADEH et que, du point de vue légal, il n'intervenait dans aucun élément du contrat conclu avec cette société. Puisqu'il n'avait aucun «intérêt» dans cette société, il n'existait pas de conflit d'intérêts et l'Organisation a mis fin à son engagement sans justification.

Selon la requérante, lorsque la PAHO a souhaité, par le passé, engager des personnes avec lesquelles elle avait des liens de parenté, compte tenu du risque d'un conflit d'intérêts, elle a rempli son obligation de faire connaître ces liens mais, même une fois informée de cela, la PAHO a procédé au recrutement ou à la signature du contrat en question.

Elle est d'avis qu'il faut permettre à la procédure judiciaire engagée au Honduras de suivre son cours, afin d'établir l'exactitude des informations contenues dans les formulaires de l'IHSS.

E. Dans sa duplique, l'Organisation déclare qu'en s'efforçant de définir ce qu'était l'«intérêt» de son mari dans la société PRADEH, la requérante cherche à faire oublier qu'elle a commis une faute grave. Elle a sciemment occulté des informations utiles et a permis qu'une «passation de contrat irrégulière soit opérée», ce dont elle porte seule la responsabilité. La question n'est pas de savoir si c'est M^{me} C. qui a eu ou non l'idée de recourir aux services de ladite société. Ce qui compte c'est que la requérante n'a pas divulgué des informations d'une importance capitale. La défenderesse indique qu'elle n'est pas en possession de l'original de la déclaration datée du 4 février 1999 que l'intéressée réclame et considère de toute façon que le différend au sujet de ce document constitue une affaire purement privée entre la requérante et son ancienne collègue.

La PAHO considère que c'est à elle de décider en dernière analyse, conformément à ses règles et à sa pratique, ce qui est constitutif d'un conflit d'intérêts. Les documents provenant de l'IHSS n'ont un rapport avec la présente affaire que dans la mesure où ils confirment ce que la requérante a déjà reconnu, à savoir que son mari avait des liens avec la société PRADEH. L'Organisation fait ensuite valoir que le tribunal administratif du Honduras, devant lequel la requérante a engagé des poursuites, a prononcé trois jugements en sa défaveur, le dernier étant définitif.

L'Organisation conteste que la requérante ait toujours fait connaître ses liens de parenté avant que la PAHO ne conclue un contrat avec des membres de sa famille.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a commencé à travailler pour la PAHO le 1^{er} février 1977 en qualité d'assistante administrative de classe G.4. Son poste a été reclassé plusieurs fois et, au moment de sa révocation, elle était assistante administrative II, au bénéfice d'un engagement à titre de fonctionnaire de carrière de classe G.7. Elle était notamment chargée de recruter du personnel, opération pour laquelle il était fait appel à un bureau de placement extérieur.

2. Les circonstances de l'affaire sont les suivantes : le mari de la requérante était l'un des fondateurs d'une société dénommée CATSA, qui fournissait, entre autres, des services de placement de personnel. Lorsqu'en 1993 le Bureau du représentant de la PAHO/OMS au Honduras a entrepris de trouver un nouveau bureau de placement, des contacts ont été pris avec la CATSA. La requérante soutient que, dès le départ, elle a déclaré l'existence du lien familial et du conflit d'intérêts, ce qui n'a pas empêché le représentant de recourir aux services de la société en

question pour une courte période. La PAHO soutient que la requérante n'a pas fait savoir immédiatement qu'il pouvait y avoir un conflit d'intérêts. Aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre à l'époque. Le chef du personnel a cependant expliqué, par courrier au représentant, que le contrat passé avec la CATSA devait être temporaire et que les suivants devraient être conclus avec des entreprises n'ayant aucun rapport avec les employés de la PAHO. Il ressort du dossier -- et le Comité d'appel a conclu qu'il en était bien ainsi -- que la PAHO connaissait l'existence d'un conflit d'intérêts lorsqu'elle a signé le contrat de trois mois avec la CATSA. Il est également manifeste qu'au terme de ce contrat la requérante connaissait la politique de l'Organisation en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

3. En octobre 1993, le représentant a passé un contrat avec le bureau de placement CADERH mais, ayant rencontré des problèmes avec celui-ci, il a commencé à chercher une autre société pour le remplacer au début de 1996. Finalement, la PAHO a signé un contrat avec la société PRADEH qui avait été créée en décembre 1994 et dont les membres fondateurs avaient désigné M. B. H. comme directeur général.

4. Il y a divergence de vues entre les parties sur la question de savoir si c'est la requérante ou M^{me} C., une autre employée de la PAHO, qui a la première pris contact avec la société PRADEH. Ce point a fait l'objet d'une forte controverse et a même abouti à une action devant les tribunaux civils. L'essentiel des pièces versées au dossier porte sur ce même point qui, de l'avis du Tribunal, est toutefois sans rapport avec les questions dont il est saisi.

5. Le facteur déclenchant à l'origine de la présente requête est la constatation faite par le représentant de la PAHO/OMS que la signature et le nom du mari de la requérante figuraient sur deux documents détenus par l'Institut hondurien de la sécurité sociale (IHSS) et ayant un rapport avec la société PRADEH. Le premier est un formulaire intitulé «Demande d'enregistrement des employeurs». Sur ce formulaire, rempli le 7 mai 1996, M. B. H. est mentionné comme étant le directeur général de la société en question et le mari de la requérante a apposé sa signature sur la ligne prévue à cet effet pour «l'employeur ou son représentant». Le second document est un formulaire interne de l'IHSS, daté du 27 juin 1996. Il y est, entre autres, indiqué que la société PRADEH a neuf employés, dont le mari de la requérante, désigné comme étant le directeur au bénéfice d'un salaire mensuel de 600 lempiras.

6. Le 5 octobre 1998, le chef du personnel de la PAHO a accusé la requérante de faute grave au motif qu'elle n'avait pas informé l'Organisation que son mari avait un lien avec la société PRADEH. Ce même jour, M. B. H. a déclaré sous serment devant notaire que le mari de la requérante n'avait aucun rapport avec ladite société.

7. Dans sa réponse aux accusations formulées par la PAHO à son encontre, la requérante a fait valoir que son mari avait, à titre gracieux, consacré deux mois à la formation d'un comptable de la société PRADEH et avait procédé à l'enregistrement de celle-ci auprès de l'IHSS. Hormis cela, il n'avait eu aucun rapport avec la société susmentionnée et n'y avait aucun intérêt financier. Si sa signature figure sur le premier document de l'IHSS, c'est parce qu'il a déposé celui-ci au nom de ladite société en tant que son représentant, fonction qu'il remplissait en accomplissant ledit dépôt. La requérante ne peut expliquer pourquoi le nom de son mari figure sur le deuxième document comme celui d'un directeur de la société PRADEH. Elle estime qu'il s'agit d'une erreur et rappelle que le formulaire en question a été exclusivement rempli par l'IHSS.

8. La requérante a apporté comme preuve la déclaration établie sous serment évoquée plus haut, dans laquelle le notaire a lui-même indiqué qu'il avait consulté le dossier de constitution de la société, les listes du personnel, les documents relatifs aux cotisations à la sécurité sociale et d'autres documents officiels, et qu'il attestait que le mari de la requérante «n'a jamais été et n'est pas actuellement mentionné comme associé, directeur, administrateur, employé ni entrepreneur» et qu'il n'a pas entretenu d'autres relations -- de nature «sociale [...] commerciale [...] ni d'une quelconque autre nature» -- avec la société PRADEH.

9. En plus de cet élément de preuve, la requérante a soumis la correspondance que M. B. H. a adressée à l'IHSS dans le but d'obtenir que cet institut apporte des éclaircissements au sujet des erreurs qu'il avait commises, dans la mesure où le mari de l'intéressée n'était pas et n'avait en fait jamais été un employé (ni directeur) de la société PRADEH. Les efforts de M. B. H. n'ont pas abouti. Par la suite, la requérante a tenté de contraindre l'IHSS à modifier ses registres, mais elle a été déboutée par les autorités civiles et judiciaires compétentes à tous les niveaux.

10. Le 16 avril 1999, le chef du personnel a informé la requérante qu'il serait mis fin à son engagement le 31 mai 1999. Elle identifiait six chefs d'accusation, dont cinq concernaient les liens qu'aurait eus son mari avec la société

PRADEH, et le sixième un conflit d'intérêts impliquant sa nièce que la PAHO n'invoque pas dans la présente procédure. Les autres griefs retenus portaient essentiellement sur le fait que la requérante avait délibérément omis de faire savoir à la PAHO que son mari avait un intérêt dans ladite société à l'époque de la conclusion du contrat avec cette société.

11. Le 2 juin 1999, la requérante a saisi le Comité d'appel du siège. Le procès par lequel elle cherchait à obtenir de l'IHSS qu'il modifie ses registres étant en instance, elle a demandé plusieurs prorogations de délais pour pouvoir s'appuyer sur les résultats des poursuites ainsi engagées au civil. Après avoir accordé huit prorogations, le Comité d'appel n'a plus voulu en accorder et a examiné son cas.

12. Le Comité a publié son rapport le 2 juillet 2001. Trois de ses membres ont estimé qu'il n'y avait aucune raison de mettre en doute les documents de l'IHSS, reconnaissant ainsi que la requérante était bien coupable des charges retenues contre elle. Deux autres membres ont considéré qu'il n'y avait pas assez de preuves pour établir ces charges et qu'il fallait donc accorder le bénéfice du doute à l'intéressée.

13. La décision définitive du Directeur, datée du 23 août 2001, qui constitue la décision attaquée, a été communiquée à la requérante le 4 septembre 2001. Le Directeur acceptait l'avis majoritaire des membres du Comité et maintenait sa décision de mettre fin à l'engagement de l'intéressée.

14. La requérante soutient que son mari n'a jamais eu d'intérêt dans la société PRADEH, qu'il n'y a donc aucun conflit d'intérêts et qu'elle n'a en aucune manière eu une conduite répréhensible.

15. Pour étayer sa position, elle s'appuie principalement sur les documents suivants :

(i) la déclaration de M. B. H. faite devant notaire et la propre déclaration de ce dernier attestant que le nom de son mari ne figure pas sur les registres de la société PRADEH;

ii) la correspondance entre l'IHSS et M. B. H., dans laquelle ce dernier demandait une explication au sujet des erreurs contenues dans les documents de l'IHSS, explication que celui-ci n'a jamais fournie; et

iii) la correspondance qu'elle a échangée avec l'IHSS.

16. La requérante soutient que c'est à la PAHO qu'incombe l'obligation de prouver que son mari avait un intérêt dans la société PRADEH et qu'en s'appuyant essentiellement sur les documents de l'IHSS, elle ne s'est pas acquittée de cette obligation.

17. Elle soutient également que le Comité d'appel a eu tort de lui refuser d'autres prorogations. Il aurait dû lui en accorder jusqu'à ce que les poursuites qu'elle avait engagées au civil contre l'IHSS aient abouti, puisque le résultat de ces poursuites lui aurait peut-être fourni les preuves irréfutables qu'elle cherchait.

18. Il ne fait certes aucun doute que c'est à la PAHO qu'incombe et qu'incombe l'obligation de prouver que la requérante a commis une faute grave mais, de l'avis du Tribunal, il est tout aussi manifeste que, puisque les documents de l'IHSS sont des documents publics officiels, que les renseignements qu'ils contiennent ne peuvent avoir été fournis que par la société PRADEH elle-même et que leur authenticité a été confirmée par les autorités honduriennes compétentes, il s'ensuit un déplacement de la charge de la preuve, la requérante devant prouver que son mari n'avait aucun intérêt dans ladite société. Or cela lui est d'autant plus difficile qu'elle a reconnu que son mari avait effectivement travaillé pour la société en question pendant au moins deux mois, même si, selon ses dires, il n'a perçu aucune rémunération pour son labeur. Il s'agit là, pour le moins, d'un cas tout à fait inhabituel qui aurait mérité une explication. Personne n'offre gratuitement ses services à une entreprise commerciale sans y avoir un intérêt. Bien que la requérante ait eu largement la possibilité de produire tous les éléments de preuve qu'elle souhaitait et qu'elle ait, de fait, produit de nombreux témoignages sur un grand nombre de questions marginales dénuées d'intérêt, une omission saute aux yeux dans sa défense. La personne la plus à même d'informer le Tribunal sur la nature et l'étendue du rôle joué par le mari de la requérante dans la société PRADEH et d'expliquer ses activités était le mari lui-même. Le fait qu'il n'ait pas témoigné et qu'il ait ainsi couru le risque de s'exposer à un contre-examen sur la question réduit à néant la défense de la requérante. La majorité des membres du Comité d'appel ne s'est pas trompée dans ses conclusions.

19. La plainte de la requérante pour manque d'équité de la procédure est également sans fondement. Le Comité d'appel lui a accordé quelque dix-huit mois de prorogation de délais et elle n'a pas démontré que, si elle avait

obtenu un délai supplémentaire, elle aurait été en mesure de réunir davantage de preuves à sa décharge.

20. La requérante n'a pas réussi à établir que la décision attaquée, qui se fondait sur la conclusion majoritaire du Comité d'appel, était entachée d'une quelconque erreur.

21. Le Tribunal ne voit aucune raison d'accueillir la demande reconventionnelle de la PAHO tendant à faire condamner la requérante aux dépens de l'instance.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La requête est rejetée.
2. La demande reconventionnelle de la PAHO est rejetée.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Juge, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2003.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet