

## SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

### Affaire CONTAIFER

#### Jugement No 888

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par M. Hildemir Contaifer le 13 mars 1987 et régularisée le 28 juin, la réponse de la PAHO en date du 14 septembre et la lettre du 24 octobre 1987 par laquelle l'avocat du requérant informe le greffier qu'il renonce à déposer un mémoire en réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 110.8, 1075, 1110.1 et 1130 du Règlement du personnel de la PAHO, et la disposition II.6.210 du Manuel de l'Organisation mondiale de la santé;

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. En 1978, la PAHO nomma le requérant, ressortissant brésilien né en 1952, dans un de ses organismes affiliés situé près de Rio de Janeiro et connu sous le nom de Panaftosa - Centre de lutte contre la fièvre aphteuse - en qualité de commis au grade G.4. Celui-ci se vit octroyer l'augmentation périodique de traitement chaque année et, en 1981, il fut promu aide-comptable au grade G.5. Dans tous ses rapports annuels, il était qualifié de collaborateur efficace et diligent. Au courant de l'année 1983, ses supérieurs conçurent le soupçon que certains membres du personnel présentaient, aux fins de congé maladie, de faux certificats médicaux qui étaient délivrés par le Service de santé publique brésilien (INPS). Le requérant fut accusé d'avoir produit trois certificats de ce genre portant sur un jour en 1979, un jour en 1980 et deux jours en 1981. Le 14 septembre 1984, le chef du personnel du siège à Washington lui envoya un télex lui signifiant qu'il s'était rendu coupable d'une "faute grave" au sens de l'article 110.8 du Règlement du personnel, qu'il était révoqué avec préavis d'un mois, conformément à l'article 1075 ("Faute grave") et qu'il avait huit jours pour répondre aux accusations portées contre lui, conformément à l'article 1130. Le jour suivant, le requérant répondit par lettre qu'il n'avait pas su que les certificats étaient faux au moment où il les avait présentés et que, en attendant les résultats d'une instruction menée par la police brésilienne, sa culpabilité n'était pas établie; il sollicitait l'ajournement de la décision. Cependant, en date du 26 septembre 1984, le chef du personnel lui confirma par télex son licenciement à compter du 26 octobre. Le 13 décembre 1984, le requérant introduisit un recours auprès du Comité d'appel du siège. Le Directeur de la PAHO, se prévalant de la recommandation contenue dans le rapport du Comité daté du 17 octobre 1986, fit savoir au requérant, par lettre du 15 décembre, qu'il rejetait le recours. Telle est la décision contestée.

B. Dans son exposé des faits, le requérant répète que si lesdits certificats étaient faux, il l'ignorait absolument au moment où il les avait présentés. Il affirme avoir été malade les jours indiqués dans les certificats et soutient que le service INPS qui les avait délivrés l'avait bel et bien soigné. A chaque fois, il avait été vu par une personne qui n'était pas médecin. Dans ce service, des membres du personnel qui ne sont pas médecins en portent néanmoins la tenue, n'importe lequel d'entre eux peut remplir des formules de certificat médical et il est de notoriété publique que nombreux sont ceux qui se font de l'argent en se faisant passer pour médecins. D'autre part, le requérant n'avait aucun besoin de tricher puisqu'il avait droit aux journées d'absence qu'il avait prises au titre d'un congé annuel ou d'un congé de maladie, sans même avoir à produire de certificat.

Le requérant fait valoir que 1) la PAHO n'a pas été en mesure d'établir la preuve de ses accusations. Il cite des jugements du Tribunal aux termes desquels, lorsqu'un membre du personnel est susceptible de faire l'objet d'une mesure disciplinaire, il incombe à l'Organisation d'en apporter la preuve, et non au membre du personnel de se disculper. Le requérant, en niant avoir produit sciemment de faux certificats, fait retomber le fardeau de la preuve sur la PAHO, laquelle doit démontrer l'intention de tromper chez l'intéressé.

2) La PAHO n'a pas respecté le droit du requérant à être entendu, droit qui, comme l'a estimé le Tribunal, comprend celui de prendre part à l'analyse des éléments de preuve. Le requérant n'a été en mesure que deux ans après son licenciement de se défendre en bonne et due forme devant le Comité d'appel contre les accusations dont il était l'objet. La possibilité qui lui a été offerte de répondre aux accusations, dans les huit jours suivant l'avis de licenciement, n'a pas suffi pour assurer le respect de son droit d'être entendu.

3) La sanction infligée était hors de proportion avec la faute invoquée. Il n'a pas été tenu compte de circonstances atténuantes. On ne peut imputer au requérant aucun manquement incompatible avec l'accomplissement régulier de ses fonctions. Le fait de prendre quatre jours de congé sans autorisation sur une période de vingt mois qui intervenait trois ans avant la résiliation du contrat aurait pu, tout au plus, justifier un blâme au sens de l'article 1110.1 du Règlement du personnel.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision, d'ordonner sa réintégration avec versement du traitement à compter de la date de licenciement et de lui allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient 1) qu'elle a fourni la preuve de ses allégations, à supposer - ce qui est erroné - que la simple réfutation, par le requérant, des accusations portées contre lui fasse retomber sur elle le fardeau de la preuve. Le requérant ne nie pas avoir soumis de faux certificats. La police brésilienne avait déjà conclu qu'il avait à répondre d'un acte délictueux et la PAHO était fondée à en tenir compte. Du moment qu'il savait que le service de santé publique n'était pas géré correctement, le requérant aurait dû se préoccuper davantage de trouver un vrai médecin et s'assurer que les certificats qui lui étaient délivrés étaient bien valables. Il n'existe aucun élément de preuve sur lequel le requérant puisse s'appuyer pour affirmer qu'il ne s'était pas rendu compte du caractère illégal des documents, ou qu'il était malade, ou qu'il s'était rendu dans ce service à ce moment-là, ou même que c'est à cet endroit qu'il s'était vu délivrer les certificats. Le fait qu'il n'avait pas besoin de mentir ne prouve aucunement qu'il n'a pas menti. Confrontée à un concours de présomptions de sa culpabilité, la PAHO n'avait pas à établir la preuve de ce qui était l'état d'esprit du requérant au moment des événements.

2) La PAHO a respecté le droit du requérant à être entendu. Ce dernier a eu connaissance des accusations portées contre lui dès juin 1984, au moment où la police brésilienne l'a interrogé, et il a eu amplement le temps d'élaborer une réponse. Il en a d'ailleurs fourni une le jour qui a suivi la réception du télex du 14 septembre l'invitant à le faire. Il n'était nullement nécessaire d'organiser une rencontre formelle avec lui. Les retards apportés à la procédure d'appel sont imputables à l'avocat du requérant qui voulait obtenir une prolongation des délais pour l'introduction d'un recours.

3) La sanction n'était pas hors de proportion avec la faute. Il n'y avait pas de circonstances atténuantes, et le requérant n'a apporté aucune preuve en ce sens. Sa faute consistait, non pas à avoir pris quatre jours de congé, mais à avoir sciemment produit de faux certificats. Il est inutile d'invoquer les appréciations de travail dont il a fait l'objet du moment qu'à trois reprises il s'était montré coupable de tromperie délibérée, qui le rendait indigne de la confiance de son employeur. Si une preuve de déloyauté aussi flagrante ne devait appeler qu'un simple blâme, il n'y aurait aucun frein aux actes de malhonnêteté que les autres membres du personnel pourraient être amenés à commettre. En outre, le Tribunal ne s'interposera pas pour modifier la décision du Directeur sur la mesure disciplinaire que celui-ci a jugé bon d'appliquer. Le requérant n'a pas encouru de sanction plus grave que celle qui a été infligée à d'autres fonctionnaires reconnus coupables d'infractions analogues et contre laquelle aucun d'eux n'a formé de recours.

#### CONSIDERE:

1. Le requérant a travaillé pendant huit ans au centre de l'Organisation dénommé Panaftosa, près de Rio de Janeiro, en tant qu'employé local, et non en tant que fonctionnaire. Puis, le 1er janvier 1978, il fut engagé par l'Organisation en qualité de commis pour devenir, à une date ultérieure, aide-comptable. Tout au long de sa période de service, qui a pris fin en 1984, les appréciations de son travail ont été invariablement très bonnes. Au cours de cette période, le requérant n'a jamais utilisé pleinement les jours de congé annuel auxquels il avait droit. Conformément à la disposition 116.210 du Manuel de l'OMS, il aurait pu les utiliser pour un congé de maladie sans certificat.

2. Le requérant fut licencié pour avoir produit trois certificats médicaux qui se sont révélés être des faux. Ces documents sont datés respectivement du 13 décembre 1979 (pour huit heures), du 14 janvier 1980 (pour huit heures) et du 10 août 1981 (pour seize heures). Le requérant ne nie pas que ces certificats sont faux mais il fait valoir qu'il ne le savait pas au moment où il les a produits. L'affaire ne fut découverte qu'en 1983, époque à

laquelle l'Organisation, ayant repéré de faux certificats produits par un autre membre du personnel, décida de passer au crible les dossiers personnels pour voir s'il n'y avait pas d'autres cas de ce genre. Au cours de ses sept années de service, le requérant a produit quinze certificats totalisant 418 heures de travail. Trois d'entre eux se révélèrent être des faux.

3. L'explication que donne le requérant à la question de savoir pourquoi il ignorait que ces certificats étaient faux au moment où il les a présentés est qu'il était tombé malade à l'époque considérée et avait été soigné dans un service du ministère de la Sécurité sociale (INPS), lequel lui avait délivré les certificats en question. La seule raison qu'il peut fournir pour expliquer le caractère vicié de ces documents est qu'il avait été suivi, à ces occasions, par une personne qui n'était pas médecin. Il prétend:

- 1) que les médecins, infirmiers et aides-infirmiers portent tous la même tenue, sans badge d'identification;
- 2) que les services sont si encombrés que les patients sont plus souvent soignés dans les couloirs, où ils se tiennent debout, que dans des salles réservées à cet usage;
- 3) qu'il est de notoriété publique qu'à l'INPS des membres du personnel qui ne sont pas médecins soignent les patients atteints d'affections courantes, pour percevoir la gratification d'usage;
- 4) que tout le personnel de l'INPS peut facilement se procurer les formules de certificat médical.

4. Le requérant fut informé en mai/juin 1984 qu'il était soupçonné d'avoir présenté de faux certificats médicaux. Il fut interrogé par la police en juin et en août 1984 et fut accusé d'avoir utilisé des documents frauduleux. Il n'est pas encore passé en jugement sur ce chef d'accusation. Le 14 septembre 1984, le chef du personnel du siège informa le requérant par télex que son contrat prendrait fin le 23 octobre 1984 pour faute grave, en précisant que:

"Ce préavis vous est adressé en conformité avec l'article 1130 du Règlement du personnel: vous avez huit jours pour présenter votre réponse spécifiant si vous êtes d'accord sur les accusations portées contre vous. Au cas où nous ne recevions pas de réponse de votre part jusqu'au et y compris le 22 septembre 1984, votre révocation sera considérée comme effective."

5. Le requérant répondit immédiatement par une lettre datée du 15 septembre 1984, affirmant que, au moment où il avait présenté les certificats, il ne savait pas que c'étaient des faux, que l'affaire avait été instruite par les autorités brésiliennes, qu'il avait trouvé un avocat pour le défendre devant la Cour et qu'il priait l'Organisation d'attendre jusqu'à ce que la Cour ait pris une décision définitive à ce sujet. Le 26 septembre 1984, le chef du personnel du siège envoya un télex au requérant, lui notifiant que, après avoir examiné attentivement sa réponse du 15 septembre 1984, il lui confirmait que la décision de révocation prendrait effet le 26 octobre 1984.

6. Le requérant a été prié, par le télex du 14 septembre 1984, de présenter sa réponse spécifiant s'il considérait que les accusations portées contre lui étaient correctes. La réponse qu'il a donnée, à savoir qu'il ne savait pas que les certificats médicaux étaient faux, constitue, si elle est sincère, une parfaite réponse aux accusations dont il a fait l'objet. L'Organisation n'a jamais cherché à l'interroger davantage sur la question, en disant qu'il lui fallait de plus amples détails. Elle a, jusqu'à ce jour, prétendu qu'elle ignorait tout de la situation alléguée par le requérant, bien que, si elles sont vraies, ces allégations peuvent être vérifiées objectivement (ainsi, par exemple, est-il exact que tous les membres du personnel portent la même tenue, sans badge d'identification? Est-ce que les patients sont soignés dans les couloirs? Est-ce que des médecins touchent un pourboire pour les services qu'ils rendent? Est-ce que les formules de certificat médical sont aisément accessibles à tous?). La communication confirmant la décision de révoquer le requérant aurait été faite après un examen approfondi de la réponse de ce dernier, mais tel n'a pas pu être le cas puisque l'Organisation n'a pas cherché à vérifier l'exactitude des explications que le requérant a données pour bien montrer qu'il ne savait pas que les certificats étaient des faux. Si le requérant devait fournir dans sa réponse tous les éléments d'information jugés nécessaires, on aurait dû lui demander de le faire et ne pas se contenter de l'inviter à dire s'il admettait que les faits reprochés étaient exacts. La question ainsi posée donne l'impression que l'Organisation demandait s'il contestait ou non les accusations. Puisqu'il les a contestées, l'Organisation aurait dû alors revenir sur la question, en exigeant tous les détails à ce sujet. Il ne suffisait pas d'acquiescer la conviction que les certificats étaient faux. L'Organisation aurait dû s'assurer qu'ils avaient été produits par le requérant en toute connaissance de cause.

7. La décision initiale du chef du personnel du siège était viciée en ce sens qu'elle omettait et de répondre à la lettre

du requérant demandant si l'Organisation ne voulait pas attendre les résultats de son procès, et de lui demander de fournir toutes les preuves à sa décharge. L'administration a pris la décision sans avoir permis au requérant d'exercer pleinement son droit d'être entendu.

8. L'avis du Comité d'appel relatif au droit du requérant d'être entendu était que, de mai ou juin jusqu'au 14 septembre 1984, le requérant avait eu amplement l'occasion d'établir qu'il avait agi sans avoir connaissance du caractère irrégulier des certificats et de fournir des preuves à l'appui de ses affirmations. Or, au cours de cette période, le requérant ne faisait l'objet que de soupçons; il ne pouvait pas se disculper auprès de son employeur avant d'avoir fait l'objet d'une véritable accusation. Il n'y a aucune obligation pour l'employé de réfuter les soupçons qu'on peut avoir à son endroit, tandis qu'il peut fort bien être appelé à répondre aux accusations portées contre lui.

9. Le Comité d'appel a également estimé que le requérant avait exercé son droit d'être entendu, comme il avait été invité à le faire par le télex du 14 septembre 1984. Le Comité n'a mentionné ni le fait que tout ce qui avait été demandé au requérant dans ce télex c'était de dire s'il considérait que les accusations étaient correctes, ni le fait qu'il avait sollicité l'ajournement de la décision et qu'on ne lui avait pas répondu sur ce point. Dans ces conditions, on ne peut pas dire que le requérant a exercé son droit de réponse.

10. Dans sa décision datée du 15 décembre 1986, qui est celle que conteste le requérant, le Directeur fait siennes les conclusions et l'avis du Comité d'appel. Cette décision est donc entachée des mêmes vices que celle du chef du personnel du siège.

11. La décision contestée visant à résilier l'engagement du requérant était par conséquent entachée d'un vice de procédure et ne peut pas être maintenue. La demande de réintégration présentée par le requérant est accueillie, sans préjudice de la faculté pour l'Organisation de reprendre la procédure disciplinaire si elle le juge approprié.

12. Il convient en conséquence d'octroyer au requérant une somme équivalant au montant du traitement dont il a été privé par suite de son licenciement, déduction faite de toutes les sommes qu'il a pu percevoir durant la période considérée.

13. Le requérant ayant obtenu gain de cause au motif que son droit d'être entendu n'a pas été pleinement respecté, les autres questions concernant le fardeau de la preuve et la violation du principe de la proportionnalité ne se posent pas.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. La décision du 15 décembre 1986 est annulée et le requérant est réintégré à partir du 26 octobre 1984.

2. L'Organisation versera au requérant une somme égale au montant du traitement dont il a été privé entre la date de son licenciement et la date de sa réintégration, déduction faite de toutes les sommes qu'il a pu percevoir durant cette période.

3. L'Organisation versera au requérant la somme de 3.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mella Carroll  
E. Razafindralambo  
A.B. Gardner

