

CINQUANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire DEL CANTO

Jugement No 651

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par M. Juan del Canto le 9 avril 1984 et régularisée le 17 mai, la réponse de la PAHO en date du 5 juillet, la réplique du requérant d'octobre 1984 et la duplique de la PAHO datée du 8 janvier 1985;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 050, 335.1, 1040, 1050 et 1230.8.3 du Règlement du personnel de la PAHO;

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 suivants :

A. Le requérant, ingénieur agronome chilien, est entré au service du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, en 1974. Il était en poste à Guatemala, où il eut sans discontinuer une série d'engagements à court terme ou de durée déterminée à l'Institut de l'Amérique centrale et du Panama pour la nutrition, désigné par le sigle INCAP. L'Institut a été fondé en 1946. Selon un accord de base conclu entre les six Etats Membres fondateurs en 1953, la PAHO administre l'Institut. Au moment des faits, le requérant occupait un poste P.4. La PAHO lui fit savoir par un télégramme daté du 28 octobre 1982 qu'il serait mis fin à son engagement, en raison de la restructuration de l'INCAP, au 31 janvier 1983 conformément à l'article 1040 du Règlement du personnel ("Fin des engagements temporaires"); il reçut le préavis de trois mois prescrit à cet article. Le lendemain, 29 octobre, il fut informé que l'INCAP lui offrirait un engagement en vertu de son nouveau Règlement du personnel; l'offre officielle lui fut faite par l'INCAP le 10 novembre, le nouvel engagement devant partir du 7 février 1983. Par une lettre du 3 novembre, il pria le Directeur par intérim de l'INCAP de lui donner toutes les informations possibles quant à la nature de l'offre et aux conditions de service; le Directeur lui répondit le 27 janvier 1983. Le requérant accepta l'offre le même jour. A ses yeux, les termes du nouvel engagement n'étaient pas, à certains égards, aussi bons que les précédents et, le 4 janvier, il recourut au Comité d'enquête et d'appel du siège de la PAHO à Washington. Le 31 janvier, l'INCAP lui ordonna de regagner son pays et de s'y inscrire auprès du représentant de la PAHO à Santiago, afin de régulariser sa situation avec la PAHO. Il partit en conséquence pour le Chili, dans l'intention également d'y installer sa famille pour retourner seul à Guatemala. Il y eut du retard dans le transport de ses effets personnels au Chili, où il attendit leur arrivée. Le 14 avril il informa l'INCAP par télégramme qu'il ne pourrait se présenter à son travail avant la fin de mai. Par un télégramme du 28 avril l'INCAP retira son offre d'emploi. Dans son rapport du 23 septembre 1983, le Comité d'enquête et d'appel recommandait : 1) d'évaluer les qualifications du requérant pour un emploi à la PAHO; 2) de réexaminer la possibilité de lui trouver un poste à la PAHO; 3) entre-temps, de renouveler l'offre d'emploi à l'INCAP et de la maintenir pendant soixante jours pour lui permettre de prendre son travail; 4) de lui accorder quatre mois de traitement à titre de compensation; 5) de lui rembourser les dépens afférents à son appel. Or par une lettre du 18 novembre 1983, qui lui fut notifiée le 10 janvier 1984 et qui constitue la décision attaquée, le Directeur de la PAHO l'informa que l'administration réexaminerait sa candidature, bien qu'aucun poste n'eût encore été trouvé, que la recommandation 3) était rejetée, la question devant être réglée par l'INCAP, et que, par conséquent, les recommandations 4) et 5) devaient également être écartées.

B. Pour le requérant, la PAHO a transgressé le contrat d'emploi. Avec d'autres fonctionnaires de la PAHO, il se vit offrir le nouvel engagement à l'INCAP en prévision de la ratification d'un nouvel accord de base relatif à l'Institut et conclu en 1981. Conformément à la pratique qui avait toujours été suivie, c'est la PAHO qui engageait pour l'INCAP les membres du personnel de la catégorie professionnelle, qui relevaient du Règlement de la PAHO; l'Institut recrutait sur le plan local les agents des services généraux, qui étaient assujettis à ses propres dispositions statutaires. Aux termes de l'accord de 1981, tous les liens devaient être rompus avec la PAHO, l'INCAP devant s'administrer lui-même. Mais l'accord n'est pas entré en vigueur et ne le sera jamais car le Conseil de l'INCAP, son organe directeur, a depuis lors changé d'avis quant à la séparation d'avec la PAHO. Depuis sa fondation, l'Institut a fait partie de la PAHO, ce qui est encore le cas. Toute modification du contrat d'emploi du requérant aurait dû

s'effectuer conformément au Règlement du personnel de la PAHO. En fait, ses conditions de service auraient été inférieures, à plusieurs égards, à celles dont il bénéficiait en qualité de fonctionnaire de la PAHO. Il y a eu également détournement de pouvoir. La PAHO et l'INCAP se sont entendus pour lui susciter des ennuis en lui ordonnant tout à coup d'aller à Santiago pour se servir ensuite de son retard à retourner à Guatemala - dû à des raisons étrangères à sa volonté - comme d'un prétexte pour révoquer la nomination à l'INCAP. Sans l'obligation de regagner son pays, il aurait aujourd'hui au moins un emploi à l'INCAP. Il y a aussi eu inobservation de l'article 1050 du Règlement du personnel, qui concerne les réductions des effectifs. Quand la suppression d'un poste coïncide avec l'expiration de l'engagement, c'est l'article 1050 qui devrait être appliqué. Si la procédure prévue en cas de réduction des effectifs avait été appliquée correctement, il aurait même fort bien pu rester au service de la PAHO. Il prie le Tribunal d'enjoindre à la PAHO de s'acquitter de ses obligations contractuelles en le réintégrant à l'INCAP dans son ancien poste et à son ancien grade avec effet à compter du 1er février 1983. Si le Tribunal devait considérer que l'INCAP et la PAHO constituent des personnes morales distinctes, le requérant lui demande d'ordonner à la PAHO de suivre la procédure prescrite à l'article 1050 en cas de réduction des effectifs. Il demande, en outre, toute autre réparation que le Tribunal estimera justifiée, ainsi que le remboursement de ses dépens.

C. Dans sa réponse, la PAHO explique que l'INCAP constitue une personne morale indépendante en droit international. La PAHO finançait l'engagement des membres du personnel de la catégorie professionnelle chargés de travaux de coopération technique en matière de nutrition, qui avaient la qualité de fonctionnaires de la PAHO; mais, ainsi qu'il était habilité à le faire, l'INCAP engageait également, en vertu de son propre Règlement, des agents appartenant aussi bien à la catégorie professionnelle qu'aux services généraux. Faute de ratification, l'accord de 1981 n'est pas entré en vigueur et celui de 1953 reste valable. Le Conseil de direction de la PAHO est convenu que celle-ci continuerait à gérer l'INCAP, mais qu'elle ne nommerait que le directeur et l'administrateur, tous les autres membres du personnel étant nommés par l'Institut lui-même. C'est ainsi que le requérant a reçu de l'INCAP un nouvel engagement. Il est déraisonnable, pour le requérant, de se plaindre à la PAHO que l'INCAP l'ait traité comme l'un de ses agents. En outre, le Règlement de l'INCAP ne permet pas de saisir le Tribunal. Il n'y a pas eu transgression du contrat de la part de la PAHO. C'est à tort que le requérant accuse son ancien employeur de ne pas appliquer son règlement à une relation contractuelle établie entre le requérant et une autre organisation. Il connaissait exactement la nature de ses conditions de service à l'INCAP, dont il a accepté l'offre de son plein gré. La PAHO n'a commis aucun détournement de pouvoir. Trois autres de ses fonctionnaires, qui avaient accepté un engagement à l'INCAP, avaient reçu pour instructions de regagner leur pays conformément aux stipulations de leurs contrats à la PAHO relatives au rapatriement et tous se sont présentés à leur nouveau poste à temps. Rien ne prouve une entente entre les deux organisations pour susciter des ennuis au requérant. C'est l'INCAP, et non pas la PAHO, qui l'a fait rentrer au Chili. Il n'y a pas eu inobservation de l'article 1050 du Règlement. Le contrat du requérant a pris fin correctement en vertu de l'article 1040. La PAHO lui a versé généreusement une indemnité aux termes de l'article 1050.4 quant bien même elle n'y était pas obligée. Elle n'a pu trouver de poste vacant répondant aux qualifications du requérant.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses allégations d'inexécution du contrat d'emploi, d'entente en vue de se débarrasser de lui et d'inobservation de l'article 1050. Il affirme que, quelle que puisse être la situation du point de vue juridique, il y a une identité de fait entre les deux organisations. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la PAHO soutient à nouveau que l'INCAP est une personne morale distincte, jouissant de sa pleine capacité. Il n'y a pas de relation juridique entre le requérant et la PAHO, qui s'est acquittée de toutes ses obligations envers lui. Elle a toujours agi de bonne foi, le requérant l'a fait de sa propre volonté et, s'il avait quelque raison de se plaindre, il devait s'adresser à l'INCAP.

CONSIDERE :

Sur les rapports entre la PAHO et l'INCAP

1. L'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) fonctionne comme office régional de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour l'hémisphère occidental en vertu d'un accord du 24 mai 1949. Personne de droit international, jouissant de la pleine capacité, elle fait partie des organisations rattachées aux Nations Unies. Elle est administrée par le Bureau sanitaire panaméricain.

En tant qu'office de l'OMS, elle est soumise à la juridiction du Tribunal.

2. L'Institut de l'Amérique centrale et du Panama pour la nutrition (INCAP) a été créé le 20 février 1946 par les

représentants du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Panama, ainsi que par l'Office (devenu Bureau) sanitaire panaméricain, avec le concours de la Fondation W. K. Kellogg.

Le 17 décembre 1953, les fondateurs conclurent un accord de base auquel le Nicaragua adhéra par la suite. Cet accord définit la situation juridique de l'INCAP et le rôle que la PAHO est appelée à jouer en ce qui le concerne. D'une part, doté de la capacité légale sur le territoire des Etats Membres, l'INCAP est dirigé par un Conseil et jouit non seulement d'immunités, mais aussi de l'exemption de redevances. D'autre part, la PAHO fournit une assistance technique à l'INCAP et assume la charge de l'administrer, c'est-à-dire de coordonner et d'exécuter ses programmes, à titre temporaire, sous réserve des décisions contraires du Conseil.

Pendant plusieurs années, le personnel de l'INCAP a été engagé, partiellement, par lui-même et soumis à sa réglementation et, partiellement, par la PAHO et assujetti aux dispositions applicables à ses agents.

3. Le 25 septembre 1981, les représentants des parties à l'accord du 17 décembre 1953 signèrent un nouvel accord de base qui tendait principalement à libérer la PAHO de la tâche d'administrer l'INCAP. N'ayant été ratifié que par deux Etats et la PAHO le second accord n'est pas entré en vigueur. Le 19 août 1983 dans sa 34e session, le Conseil de l'INCAP adopta la résolution n VII, qui constate le maintien en force de l'accord de 1953.

Le 29 septembre 1983, le Conseil de direction de la PAHO accepta, conformément à la résolution précitée, de continuer à administrer l'INCAP à titre temporaire. Toutefois, auparavant, la PAHO avait décidé de réduire le nombre des fonctionnaires qu'elle affectait à l'INCAP, c'est-à-dire de nommer uniquement le directeur et l'administrateur de cette organisation. Aussi résilia-t-elle les contrats des autres agents qu'elle avait placés au service de l'INCAP.

Sur la situation du requérant

4. Le 17 juin 1974, le requérant a été engagé par la PAHO comme fonctionnaire à court terme. Ses liens contractuels ont été prolongés à maintes reprises.

Le 1er novembre 1974, la PAHO mit le requérant à la disposition de l'INCAP, où il occupa le poste 0617, de grade P.4, en qualité de fonctionnaire technique et d'économiste spécialisé en agriculture.

Le 28 octobre 1982, la PAHO résilia l'engagement du requérant pour le 31 janvier 1983 en raison de la restructuration de l'INCAP. Tout en respectant le délai de préavis de trois mois fixé par la disposition 1040 du Règlement du personnel, elle reconnaissait au requérant le droit à une indemnité en vertu de la disposition 1050 du même règlement.

Le 29 octobre 1982, l'INCAP offrit au requérant, à partir du 7 février 1983, un poste de grade IN-15, avec une rémunération calculée selon la disposition 210.7 du nouveau règlement du personnel de cette organisation.

Le 3 novembre 1982, le requérant sollicita de l'INCAP des renseignements aussi détaillés que possible sur l'emploi qui lui était proposé.

Le 10 novembre 1982, l'INCAP envoya au requérant une offre formelle.

Le 4 janvier 1983, le requérant fit parvenir une déclaration d'appel au Comité d'enquête et d'appel de la PAHO.

Le 27 janvier 1983, après avoir reçu le même jour de l'INCAP les informations qu'il avait demandées, le requérant accepta l'offre de cette organisation.

Le 31 janvier 1983, le requérant fut avisé par l'INCAP qu'avant d'occuper ses nouvelles fonctions, il devait se rendre à son lieu d'origine, Santiago du Chili, pour prendre contact avec les représentants de la PAHO dans ce pays. Conformément à cette invitation, le requérant partit avec sa famille pour Santiago, où - prétend-il - ses effets personnels ne parvinrent qu'après un long délai. Aussi requit-il le report de la date à laquelle il était appelé à prendre son service.

Le 28 avril 1983, constatant que le requérant faisait défaut, l'INCAP retira son offre d'emploi.

Sur les moyens du requérant

5. Le requérant fait valoir que, nonobstant la résiliation de son contrat par la PAHO et son engagement par l'INCAP, il est resté fonctionnaire de la première organisation, dont la seconde n'est qu'un rouage ("an arm"). Par conséquent, il estime que la PAHO était tenue, en vertu de ses propres règles, de maintenir la situation dont il jouissait à son service, les conditions d'une rétrogradation n'étant pas remplies, et qu'elle a violé ses obligations dans la mesure où il a été privé après son engagement par l'INCAP d'avantages, notamment financiers, dont il bénéficiait auparavant.

Cette argumentation ne s'accorde pas avec les décisions prises valablement par la PAHO et l'INCAP. D'une part, la PAHO a résilié les rapports de service du requérant pour le 31 janvier 1983 sans pourvoir à son remplacement, c'est-à-dire qu'elle a supprimé son emploi. D'autre part, l'INCAP a engagé à partir du 7 février 1983 le requérant, dont il devenait le seul employeur. Personnes morales douées d'une capacité entière, les deux organisations ont agi dans le cadre de leurs droits. Ainsi, depuis le 31 janvier 1983, la PAHO était libérée de ses liens contractuels avec le requérant, qui en avait noué de nouveaux avec l'INCAP. Autrement dit, à compter de la date précitée, la PAHO n'était plus responsable des changements survenus dans la situation du requérant.

Il n'en serait autrement que si les mesures adoptées par les deux organisations étaient fictives et n'avaient d'autre but que de dissimuler le maintien du requérant au service de la PAHO. Or, selon toute vraisemblance, tel n'était pas le cas. Les mutations qui se sont produites répondaient sans doute aux intentions qui s'étaient manifestées dans le projet d'accord de 1981, soit à la volonté de la PAHO d'alléger ses charges financières et à celle de l'INCAP de s'administrer d'une façon plus indépendante que précédemment. Peu importe que l'accord de 1981, faute d'avoir été ratifié par quatre Etats, ne soit pas entré en vigueur. L'accord de 1953, qui restait en force, n'empêchait pas la PAHO et l'INCAP de prendre, au sujet de leur personnel, les dispositions dont le requérant a été l'objet. Au demeurant, le requérant est d'autant plus mal venu à mettre maintenant en cause la PAHO qu'il a accepté sans réserve la proposition de l'INCAP après avoir été dûment renseigné sur la situation qui l'attendait. Dès lors, si le requérant n'est pas satisfait des conditions d'emploi offertes par l'INCAP, c'est à ce dernier seulement qu'il doit s'en prendre, à l'exclusion de la PAHO. Toutefois, à la différence des contestations qui divisent la PAHO et ses fonctionnaires, celles qui s'élèvent entre l'INCAP et ses agents ne sont pas susceptibles d'être déférées au Tribunal.

6. Le requérant soutient en outre qu'il a été victime d'une conspiration de la PAHO et de l'INCAP, qui se seraient entendus pour le placer dans des circonstances propres à lui faire perdre son emploi. Plus précisément, il incrimine l'invitation à se rendre au Chili, d'où il n'a pas pu revenir en temps voulu pour des raisons indépendantes de sa volonté. Or ce moyen n'est pas mieux fondé que le précédent.

Tout d'abord, c'est l'INCAP qui a enjoint au requérant de faire le voyage du Chili pour clarifier ses rapports avec la PAHO. Par conséquent, si l'ordre donné était illégal, il incombe à l'INCAP seul de supporter les conséquences de son acte.

De plus, au cas même où la PAHO aurait engagé l'INCAP à procéder comme il l'a fait, elle n'eût pas violé quelque disposition du Règlement de son personnel. Point n'est besoin de se demander si et dans quelle hypothèse le Directeur de la PAHO peut être tenu de déroger aux prescriptions réglementaires en vertu de l'article 050.

Enfin, l'éventualité d'une conspiration est d'autant moins plausible en l'espèce qu'à côté du requérant, trois autres fonctionnaires de la PAHO ont reçu l'ordre de regagner leur pays d'origine et qu'ils ont chacun, quoique à des dates différentes, pris leurs fonctions au service de l'INCAP.

7. Subsidiairement, le requérant reproche à la PAHO d'avoir méconnu la priorité à laquelle il avait droit en vertu de la disposition 1050.2 du Règlement du personnel à la suite de la suppression de son poste. Cet argument doit être également écarté.

Certes, la disposition précitée prévoit qu'en cas de suppression de poste, le Directeur de la PAHO doit faire un choix entre ses fonctionnaires, compte tenu en particulier de leurs capacités, de leur ancienneté, de la nature de leur emploi et de la durée de leurs fonctions. Toutefois, cela ne signifie pas que le requérant pouvait exiger de rester au service de la PAHO. S'il relève l'existence de cinq postes de conseillers en matière de nutrition au sein de cette organisation, il n'établit pas qu'il était apte à les occuper ni qu'il était plus qualifié que leurs titulaires. Autrement dit, il n'a pas prouvé l'accomplissement des conditions dont dépendait la reconnaissance de la priorité qu'il invoque. Au contraire, il est vraisemblable que, comme l'allègue la PAHO, elle ne pouvait pas offrir dans son cadre un emploi qui répondait à la formation d'ingénieur agronome du requérant. En tout cas, avant le 31 janvier 1983, elle avait entrepris maintes démarches infructueuses pour conserver le requérant parmi son personnel.

Au surplus, le requérant ne conteste pas que le délai de préavis fixé par la disposition 1040 a été respecté et que l'indemnité prévue par la disposition 1050.4 a été payée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 mars 1985.

André Grisel
Jacques Ducoux
E. Razafindralambo
A.B. Gardner