

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire OLIVARES SILVA

Jugement No 495

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par le sieur Olivares Silva, Héctor, le 26 février 1981, la réponse de l'Organisation en date du 13 mai, la réplique du requérant du 15 juin, la communication additionnelle du requérant en date du 15 juillet, la duplique de l'Organisation et ses observations supplémentaires en date du 21 août 1981, la communication du requérant en date du 19 mars 1982 et les observations de l'Organisation à ce sujet en date du 15 avril 1982;

Vu le mémoire en date du 27 juillet 1981 fourni, à la demande du Tribunal, par l'Association du personnel de la PAHO et le mémoire de l'Organisation du 1er septembre 1981 présentant ses observations sur le mémoire de l'association;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 910, 920, 1040, 1050 et 1230 du Règlement du personnel et les dispositions II.5.260 et II.9.230, 235 et 370 du Manuel;

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, de nationalité chilienne, a été engagé au Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, en octobre 1973 en qualité de spécialiste des soins dentaires de grade P.4, en vertu d'un contrat de durée déterminée. Après un premier poste en Equateur, il fut affecté à un projet d'hygiène dentaire au Mexique à partir de janvier 1975. Le 30 août 1977, son engagement fut prolongé jusqu'au 31 octobre 1979. En 1977, il fut élu vice-président de la section mexicaine de l'Association du personnel de la PAHO, et réélu à ce poste en 1979. Lors d'une réunion du personnel en poste au Mexique tenue en juillet 1978, le Directeur de la PAHO formula des remarques que le requérant jugea désobligeantes à l'égard du président du Comité du personnel au siège (le sieur Juan García), du président du Sous-comité du personnel hors siège (le sieur Miguel Márquez) et du Comité du personnel au siège en général. Le requérant communiqua lesdites remarques à l'Association du personnel au siège et, le 11 août 1978, le Comité du personnel au siège écrivit au Directeur à ce propos. Le projet d'hygiène dentaire s'étant achevé le 31 décembre 1978, le poste du requérant fut transféré au budget ordinaire de la zone II de la PAHO pour les dix mois restants du contrat. Le 19 juillet 1979, le représentant dans la zone II, le sieur Sotelo, recommanda au siège de prolonger le contrat du requérant jusqu'à la fin de l'année en suggérant des moyens de surmonter les difficultés d'ordre financier. Le 26 septembre, le contrat fut prolongé jusqu'au 31 décembre mais, par un télex en date du 16 octobre, le Département du personnel informa l'intéressé que, faute de fonds et vu l'impossibilité de toute mutation, son engagement se terminerait conformément aux dispositions de l'article 1040 du Règlement du personnel, relatif à la fin des engagements temporaires. Le 20 décembre, le requérant fit part de son intention d'interjeter appel et, le 4 février 1980, il saisit le Comité d'enquête et d'appel du siège. Il soutenait que la décision avait été prise en raison d'une partialité manifestée à son détriment, alors même que ses services étaient nécessaires, qu'en réalité des fonds étaient disponibles pour financer son poste et qu'il aurait pu être muté à un poste de spécialiste des soins dentaires au Brésil. Le Comité déposa son rapport le 4 septembre 1980. Tout en rejetant l'accusation de parti pris, il estima que l'intéressé avait pu raisonnablement s'attendre à un renouvellement étant donné que ses services étaient demandés continuellement et qu'il obtenait d'excellents résultats. Il recommanda d'accorder au requérant une indemnité au titre de l'article 1050 du Règlement du personnel, qui concerne la suppression de poste et la réduction des effectifs, de ne rien négliger pour le réintégrer le plus tôt possible et de remanier les articles 1040 et 1050. Par une lettre en date du 20 octobre 1980, le Directeur fit savoir au requérant qu'à son avis la résiliation avait été décidée à bon droit en vertu de l'article 1040 du Règlement, étant donné qu'il n'avait pas été mis fin à son engagement avant la date d'expiration, et qu'aucune indemnité n'était due en application de l'article 1050 du Règlement. C'est cette décision définitive du 20 octobre 1980 qui est attaquée devant le Tribunal de céans.

B. Le requérant soutient que la décision était contraire à l'article 910 du Règlement, qui garantit au personnel le droit d'association, et à l'article 920, relatif au droit de représentation. Ainsi que le comité l'a reconnu, le Directeur et l'Association du personnel s'opposaient depuis 1976, le Directeur étant même allé jusqu'à qualifier certains des représentants du personnel de "brebis galeuses" et à formuler des menaces de sanctions. Le traitement réservé au requérant n'est qu'un élément d'un vaste système de mesures de représailles contre les représentants élus du personnel, souvent mal déguisées par le non-renouvellement d'un contrat. Pour avoir défendu au grand jour les intérêts du personnel, ainsi qu'il ressort de la communication par lui faite des remarques du Directeur à Mexico, en juillet 1978, il a été désigné pour être éliminé rapidement. Les tentatives de l'administration de saper l'Association du personnel ont conduit à une enquête faite par une mission de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI), qui constata que les intéressés étaient harcelés méthodiquement et que les droits d'association et de représentation étaient bafoués. Le Conseil de la FAFI a d'ailleurs adopté une résolution sur ce point en janvier 1980. Le requérant qualifie d'"erreur de droit" la conclusion du comité selon laquelle il n'y avait pas de preuve convaincante de partialité à son détriment. Les raisons avancées pour la décision n'étaient pas les vraies, étant donné surtout que ses états de service étaient satisfaisants. La décision a été prise au mépris de la disposition 1050.2 du Règlement du personnel, qui prescrit le paiement d'une indemnité en cas de suppression d'un poste de durée indéterminée. Quand bien même il avait des engagements de durée déterminée, son travail était continu, son poste était de durée indéterminée et, partant, l'article 1050 du Règlement du personnel était applicable. L'administration n'a également pas tenu compte de la disposition II.5.260 du Manuel, qui prévoit que le besoin des services du fonctionnaire, la qualité de son travail et ses propres souhaits seront dûment pris en considération lors de la prolongation d'engagements de durée déterminée. Le requérant relève que le comité a eu de la peine à déterminer s'il convenait d'appliquer l'article 1040 ou l'article 1050 du Règlement et qu'il a fait observer que la distinction entre contrats de durée déterminée et engagements de durée indéterminée "n'apparaît clairement ni dans les postes de la PAHO, ni dans les mécanismes d'engagement". Dans ses conclusions, le requérant demande que la décision soit annulée, que son contrat soit renouvelé normalement pour deux ans à compter du 1er janvier 1980, qu'il reçoive sa rémunération de cette date à celle de la requête, que l'Organisation lui verse, du fait de la violation de ses droits fondamentaux, une indemnité pour tort moral à titre de sanction ou à titre exemplaire et qu'elle soit condamnée aux dépens et à des dommages-intérêts pour l'atteinte portée à sa réputation professionnelle.

C. Dans sa réponse, l'Organisation explique en détail les difficultés qu'elle a eues à financer le poste du requérant à compter de 1975 et à le transférer à la fin de 1979. Certes, un poste était vacant au Brésil en octobre 1979, ainsi que le supérieur du requérant, le sieur Gillespie, s'en était aperçue, mais les autorités sanitaires brésiliennes réexaminaient alors le programme de coopération technique de la PAHO, de sorte qu'il n'y eut pas de nomination. Finalement, les autorités donnèrent leur préférence à l'engagement à court terme de consultants, ce qui écarta la candidature du requérant. En fait, ses services n'étaient demandés que de manière sporadique. La décision était justifiée par les contraintes budgétaires de la PAHO et le Directeur l'a prise dans l'exercice correct de son pouvoir d'appréciation. La PAHO explique pourquoi les suggestions du représentant de zone tendant à surmonter les difficultés d'ordre financier ne purent pas être suivies. Ces difficultés avaient commencé avant 1977, date de la première participation du requérant aux activités de l'Association du personnel. La PAHO rejette carrément l'accusation d'avoir agi dans un esprit de vengeance. Il ne suffit pas qu'une décision vise un membre du Comité de l'association pour qu'elle viole les articles 910 et 920 du Règlement du personnel. Les représentants du personnel sont traités sur un pied d'égalité avec leurs collègues. Ainsi que le Comité d'enquête et d'appel l'a constaté, rien n'établit la partialité au détriment du requérant. Les incidents qu'il invoque à titre de preuves de parti pris ne l'ont pas touché personnellement et n'ont aucune relation avec ses activités à l'Association du personnel. Il mentionne des mesures prises par l'administration au sujet d'autres représentants du personnel dans divers lieux d'affectation mais, aux termes de la disposition 1230.1 du Règlement du personnel, ces mesures ne peuvent être censurées que si les fonctionnaires eux-mêmes interjettent personnellement un appel. La résolution de la FAFI dont parle le requérant ne reflète que les opinions de l'Association du personnel et elle n'a aucune valeur probante. La PAHO s'est fondée à bon droit sur l'article 1040 du Règlement du personnel et elle a également appliqué les dispositions II.9.230 et 235 du Manuel. Lorsque le titulaire d'un contrat temporaire occupe un poste supprimé et que l'expiration de l'engagement coïncide avec la suppression du poste - qu'il soit de durée limitée ou de durée indéterminée -, l'Organisation n'est pas tenue à appliquer l'article 1050 du Règlement. L'article 1040 est applicable à la fin des services à l'expiration d'un contrat, ce qui est le cas en l'espèce; l'article 1050 vise la résiliation d'un engagement avant l'expiration du contrat à la suite de la suppression du poste, question qui ne se pose pas en l'occurrence. Aussi l'Organisation invite-t-elle le Tribunal à rejeter la requête.

D. Dans sa réplique et dans une communication additionnelle en date du 15 juillet 1981, le requérant affirme à nouveau que la décision attaquée n'entraîne pas dans l'exercice correct du pouvoir administratif discrétionnaire. Selon

lui, la PAHO avait régulièrement trouvé les moyens de financer son poste jusqu'en 1979, et la décision de ne plus le faire, prise en 1978, a coïncidé avec les attaques lancées contre des représentants du personnel et a suivi de près la communication qu'il a faite des remarques du Directeur au sujet de représentants du personnel au siège. Il est faux que la décision ait été dictée uniquement par des contraintes budgétaires. L'administration croit à tort qu'elle dispose d'un pouvoir illimité, en vertu de l'article 1040 du Règlement du personnel, de renouveler ou non un engagement. Elle aurait parfaitement pu organiser le financement du poste du requérant. En outre, il y avait d'autres postes auxquels il aurait pu être muté à l'expiration de son contrat, ainsi que son supérieur l'avait fait valoir. La bonne foi obligeait l'administration à garder le requérant à son service en qualité de consultant à court terme jusqu'à ce que le gouvernement brésilien décide s'il fallait pourvoir le poste vacant. L'offre d'un emploi à court terme depuis la fin de ses services montre que sa compétence n'était pas mise en doute et qu'on lui reprochait en réalité l'intérêt qu'il portait à l'Association du personnel. Les agents à court terme ne peuvent briguer un poste à l'association car ils n'ont pas la continuité de service qui leur permettrait de travailler pour le personnel. La plupart des conclusions de la mission de la FAFI se fondent sur des documents émanant de l'administration qui, priée de formuler des commentaires, a décliné l'invitation. En outre, le fardeau de la preuve repose sur la défenderesse, laquelle doit établir que le non renouvellement n'a pas été dicté par les activités syndicales du requérant. Celui-ci développe son argumentation quant à l'application de l'article 1050 du Règlement du personnel. Le comité a éprouvé une difficulté compréhensible à interpréter le Règlement, étant donné surtout que les termes "durée limitée" et "durée indéterminée" ne sont pas définis. Aussi le comité était-il fondé à ne pas interpréter le Règlement au détriment du requérant, qui maintient l'ensemble de ses arguments et de ses conclusions.

E. Dans sa duplique et dans une communication additionnelle, l'Organisation soutient que le requérant a présenté une version déformée des faits. Elle conteste fermement toute limitation du droit d'association ou tout système de représailles. Les mesures touchant des fonctionnaires qui se trouvaient avoir la qualité de représentants du personnel ont été prises dans l'intérêt de l'Organisation en fonction de l'évolution des besoins régionaux de coopération technique. A la réunion tenue à Mexico en juillet 1978, le Directeur n'a critiqué la compétence professionnelle d'aucun fonctionnaire de la PAHO. Le requérant dit avoir été à l'origine de la lettre que le Comité du personnel a envoyée au Directeur le 11 août 1978; toutefois, ni le télégramme envoyé à ce comité ni la lettre de ce dernier ne mentionnent le nom du requérant. De plus, son engagement a été prolongé pendant une année et demie après les seuls événements qui, selon lui, auraient suscité de la partialité à son détriment. Le seul poste vacant identifié, au Brésil, a été aboli deux mois après la fin des services du requérant. Qu'on lui ait offert par la suite un emploi montre bien l'absence de parti pris. La PAHO affirme une fois de plus que les raisons du non-renouvellement étaient d'ordre financier. Pour ce qui est des articles 1040 et 1050 du Règlement du personnel, elle maintient que la situation juridique est claire. L'article 1050 ne saurait être appliqué lorsque la cessation des services est due à l'expiration d'un engagement de durée déterminée. Toute autre interprétation, qui ne tiendrait compte ni de la durée ni du type d'engagement, priverait presque de son sens le caractère temporaire des engagements de durée déterminée. L'Organisation prie donc à nouveau le Tribunal de rejeter la requête.

F. Le Tribunal avait prié l'Association du personnel de la PAHO de dire si, à son avis, l'administration avait appliqué une politique tendant à frapper des membres du personnel en raison de leurs activités à l'association. Dans un mémoire en date du 27 juillet 1981, celle-ci répond que, à ses yeux, tel a bien été le cas et que l'administration commit de sérieuses violations du droit d'association. A l'appui de sa thèse, elle cite un rapport détaillé sur une mission que la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux avait envoyée à la PAHO en septembre 1979, de même que de nombreux autres éléments de preuve. Elle soutient que les relations avec le personnel se sont détériorées au moment où l'administration a réagi de façon inefficace à l'enlèvement d'un membre du personnel en Argentine, en 1976. Depuis lors, l'administration a adopté une attitude combative envers l'Association du personnel, en entravant systématiquement son fonctionnement. L'association donne de nombreux exemples de la politique répressive dont elle fait état, et cela sous quatre rubriques, à savoir la limitation des consultations entre le personnel et la direction; l'ingérence administrative dans les activités internes de l'association, y compris l'encouragement à la création d'un syndicat dissident au Centre panaméricain des zoonoses (CEPANZO) en Argentine, la constitution en 1979 d'un comité du personnel à sa dévotion et les restrictions en matière de tenue des réunions; le refus ou la limitation de certaines facilités, telles que bureaux, utilisation des télex et d'autres services de communication, et l'élimination de dirigeants syndicaux à la suite de mesures abusives de gestion du personnel, telles que mutations et non-renouvellements d'engagement sous prétexte d'une réorganisation de la PAHO, avec exemples à l'appui à propos de ce dernier point.

G. Dans un mémoire daté du 1er septembre 1981, également accompagné de nombreux éléments de preuve, la PAHO formule des observations au sujet du mémoire de l'Association du personnel. Elle nie fermement s'être fait une règle de frapper de sanctions des membres du personnel en raison de leurs activités syndicales. L'association

s'est servie de la disparition d'un fonctionnaire en Argentine comme d'un prétexte pour présenter de nouvelles revendications, en dépit de tous les efforts pour améliorer les relations professionnelles. L'administration consulte les représentants du personnel sur toute une série de questions, dont elle donne des exemples. Elle ne s'est pas mêlée des affaires internes de l'association. En fait, l'Association du personnel n'a pas nécessairement le monopole de la représentation des fonctionnaires, qui peuvent adhérer à n'importe quel genre d'association pourvu que l'affiliation ne soit pas incompatible avec leur statut officiel. La création d'une association du personnel professionnel au CEPANZO n'a pas constitué une pratique déloyale en matière de travail. Le Comité du personnel a été dûment élu en 1979. Quant à la prétendue élimination de responsables syndicaux, le transfert d'un représentant du personnel ne prive pas ses collègues des avantages de son action en qualité de dirigeant : un membre du personnel n'est pas à l'abri des incidents normaux du service tout simplement parce qu'il se trouve à représenter le personnel et, en tous cas, il peut toujours continuer à exercer des activités syndicales en son nouveau lieu d'affectation. En tout état de cause, les membres du personnel mentionnés par l'association n'ont pas tous été licenciés, contrairement à ce que l'on pourrait croire d'après le mémoire de l'association. La réorganisation des programmes et les contraintes budgétaires ont conduit à des réductions d'effectifs. Il n'y a eu ni éviction ni expulsion de dirigeants syndicaux pour les motifs allégués par l'association. Depuis 1973, indépendamment des fonctionnaires qui ont pris leur retraite ou ont démissionné, il n'a été mis fin aux services que d'un seul membre du Comité du personnel (la dame Beaudry-Darismé) et de nombreux représentants du personnel ont été promus ou ont participé à des cours de formation. Des années durant, les relations avec le personnel ont été difficiles, mais il n'est pas établi qu'il y ait eu tentative délibérée de bafouer le droit d'association.

CONSIDERE :

Sur les questions débattues

1. Le requérant est entré au service de l'Organisation en octobre 1973, sur la base d'un contrat de deux ans qui, par la suite, a été renouvelé d'année en année jusqu'en octobre 1979. Il fut alors informé que, faute de fonds, son contrat ne serait pas renouvelé après son expiration le 31 décembre, conformément à l'article 1040 du Statut du personnel. Cette disposition a la teneur suivante :

"En l'absence de toute offre et de toute acceptation de prolongation, les engagements temporaires, tant de durée déterminée qu'à court terme, prennent fin automatiquement lors de l'achèvement de la période de service convenue."

Il est bien établi que la décision de faire ou de ne pas faire une offre de prolongation relève du pouvoir d'appréciation et que le Directeur la prend dans l'intérêt de l'Organisation. Le Tribunal n'a donc, à ce propos, qu'un pouvoir d'examen limité. Il est également établi que, conformément au principe de la liberté syndicale, les responsables et les membres de l'Association du personnel peuvent agir pour promouvoir leurs intérêts communs et que l'administration ne doit pas les frapper de représailles pour une activité de ce genre qui n'est pas inadmissible à un autre titre. Il n'est pas contesté que toutes représailles constitueraient un détournement de pouvoir de la part du Directeur, détournement que le Tribunal est habilité à censurer.

2. Durant les trois années 1977, 1978 et 1979, le requérant a été vice-président de la section II, c'est-à-dire la section mexicaine de l'Association du personnel. La période a été marquée par des "relations tendues", pour reprendre l'expression utilisée dans le rapport du Comité d'enquête et d'appel, entre le Directeur et le Comité du personnel de l'Association du personnel, qui fonctionne à partir du siège à Washington. En juillet 1978, le Directeur a pris la parole devant plusieurs sections locales de l'association, dont celle du Mexique, en qualifiant ledit comité de non représentatif et certains de ses membres de "brebis galeuses". Durant le même mois, il a témoigné sa désapprobation en démissionnant de l'Association du personnel. La médiocrité des relations professionnelles a fait l'objet d'un débat à la 20e Conférence sanitaire panaméricaine en septembre 1978 (voir le jugement No 427, paragraphe 4). Tout au long de 1979, un différend au sujet du retrait de certaines facilités a opposé le Directeur au Comité du personnel.

3. Le requérant allègue que si son contrat n'a pas été renouvelé, ce ne fut pas pour la raison avancée mais bien parce que le Directeur avait un parti pris contre lui du fait qu'il appartenait au Comité de l'Association du personnel. C'est la question essentielle en l'espèce. Reste, si le requérant n'obtient pas satisfaction sur ce point, la question subsidiaire de savoir s'il a été mis fin licitement à son emploi en vertu de l'article 1040 du Règlement du personnel. Si tel a été le cas, il n'a droit à aucune réparation. Toutefois, le requérant soutient que c'est l'article 1050 du Règlement qui aurait dû être appliqué, lequel traite des conséquences de la suppression d'un poste et prévoit le

versement d'une indemnité.

4. Le Tribunal n'a pas à examiner quant au fond la querelle entre le Directeur et l'Association du personnel. Néanmoins, son existence même crée une situation difficile, dans laquelle il faut tenir compte de la possibilité, sérieuse, que le Directeur ait pu, consciemment ou inconsciemment, montrer de la partialité au détriment de ceux avec lesquels il était en controverse. Selon le requérant, lorsqu'il s'agit de non-renouvellements de contrat, de promotions, d'affectations, de mutations, etc. - problèmes qui amènent à considérer des questions d'organisation et de finances à propos desquelles toute personne étrangère à l'administration est inévitablement mal informée -, il est facile, pour le Directeur, de faire preuve de partialité tout en le cachant. Pour l'Organisations l'administration ne saurait s'acquitter de sa tâche si les responsables de l'Association du personnel doivent être protégés automatiquement de la résiliation de leur contrat ou de toute modification de leur statut qui pourrait leur déplaire. Un membre du personnel qui ne peut comprendre pourquoi il devrait être traité d'une manière qui lui paraît défavorable est tout naturellement enclin à soupçonner un parti pris. L'un des résultats malheureux des litiges en cours, c'est qu'ils font croire que toute décision au détriment d'un militant de l'Association du personnel doit s'expliquer par ses activités syndicales.

5. Le Tribunal n'accepte pas la thèse du requérant, qui voudrait que, chaque fois qu'un membre du personnel de cette catégorie est en cause, le fardeau de la preuve retombe sur l'Organisation, laquelle devrait montrer que les activités syndicales de l'intéressé n'ont pesé en rien sur la décision. Chaque cas doit être réglé sur la base des conclusions que l'on est fondé à tirer des faits. Le premier point à examiner - il le sera dans les paragraphes 6 à 8 ci-dessous - est la raison avancée pour justifier la décision. Si aucun motif n'est indiqué dans le cas d'un militant de l'Association du personnel, on pourrait en inférer qu'il a été tenu compte de manière incorrecte de ses activités syndicales. Le second point, dans un cas tel que la présente affaire, c'est la présence ou l'absence de preuve d'une animosité particulière de l'administration envers le requérant, ainsi que du rôle, de premier plan ou non, qu'il a joué dans la controverse et de tout acte ou attitude de sa part calculés pour pousser l'administration à manifester sa désapprobation; cet aspect du cas fait l'objet des paragraphes 9 à 12 ci-dessous. Le troisième point consiste à savoir s'il y a eu ou non, ainsi que le requérant l'allègue en l'espèce, des "représailles systématiques". Ainsi que le requérant le soutient, il serait facile pour l'administration de cacher dans un cas ce qui peut avoir été la véritable raison d'une décision défavorable au fonctionnaire, mais il est plus difficile de le faire dans une série de cas. Ce point est examiné dans les paragraphes 13 à 21 ci-après.

Sur le manque de fonds

6. Le requérant est un dentiste, qui a travaillé en Equateur en occupant un poste permanent, le numéro 4130, de grade P.4, mais pour différents projets pour lesquels des crédits devaient être trouvés dans le cadre du budget annuel. Il n'était pas toujours possible d'y parvenir au moyen de crédits ordinaires. Il a sans doute fallu recourir à la budgétisation dite "créative", c'est-à-dire utiliser des économies opérées dans le budget ordinaire, complétées peut-être au moyen de sommes provenant de sources extérieures, par exemple des fondations internationales. Pour commencer, le requérant a été affecté une année durant au projet 6600. Puis il fut transféré au projet MEX-1600, à Mexico, pour lequel il travaillait lorsque la question de prolonger son contrat de deux ans a été examinée. Il bénéficia d'une prolongation d'une année, à savoir jusqu'en octobre 1976, avec l'aide d'un don de la Fondation panaméricaine d'hygiène et d'éducation (PAHEF). La prolongation suivante dépendait en partie d'un don de la Fondation Kellogg; elle fut accordée tout d'abord à titre provisoire jusqu'au 31 décembre 1976, puis pour l'année complète jusqu'à octobre 1977. En juillet 1977, il fut possible de disposer d'un crédit budgétaire pour le poste du requérant dans le cadre du programme régional de coopération technique, au titre du projet MEX-1600, de sorte que le requérant reçut une prolongation de deux ans jusqu'à octobre 1979. Mais, en juillet 1978, le gouvernement mexicain fit savoir qu'il souhaitait qu'à la fin de l'année les fonds utilisés pour le projet de soins dentaires fussent affectés à un autre, concernant l'épidémiologie, auquel il attachait une plus haute priorité. En conséquence, le poste du requérant cessa d'être financé, à compter du 1er janvier 1979, dans le cadre d'un projet déterminé, pour relever une fois de plus du budget de la zone II (Mexique). L'intéressé fut affecté à des tâches de consultant dans le domaine des soins dentaires et ses services furent mis à la disposition des gouvernements qui souhaitaient y faire appel. Ils furent d'ailleurs largement utilisés, avec succès, en 1979.

7. Le 19 juillet 1979, le Département du personnel souleva la question d'une prolongation du contrat du requérant. Le sieur Sotelo, représentant de zone, recommanda la prolongation en raison des capacités professionnelles de l'intéressé. Il dit qu'il était en mesure de trouver les moyens de financer l'emploi jusqu'au 31 décembre et qu'il étudierait la situation après cette date. Aussi le contrat fut-il prolongé le 26 septembre. Le 24 octobre, le sieur Sotelo proposa, à titre de financement pour 1980, d'utiliser les fonds disponibles par suite de la vacance d'un poste

d'épidémiologiste, poste qu'il était difficile de pourvoir, mais la proposition n'eut pas de suite. Le 11 octobre, le sieur Gillespie, le supérieur du requérant, s'apercevant qu'un poste était vacant au Brésil (projet 5100) envoya une note au siège en proposant d'envisager d'y affecter le requérant s'il n'était pas possible de le maintenir en poste au Mexique. Aucun fait ne vient étayer la thèse du requérant, selon laquelle cette note aurait été "supprimée". L'administration a laissé le poste vacant car elle savait que les autorités sanitaires brésiliennes réexaminaient le programme. Finalement, les autorités décidèrent de recourir de préférence à des consultants à court terme. Le 16 octobre, après une discussion avec le Directeur et son adjoint, il fut décidé de mettre un terme au contrat le 31 décembre "car nous ne voyons aucune possibilité de nouvelle affectation dans le proche avenir".

8. Il n'est pas contesté que le requérant, ainsi que le Comité d'enquête et d'appel l'a constaté, "était un fonctionnaire exceptionnellement compétent, dont le concours était très demandé par les Etats membres de la PAHO". Certes, fait-on valoir pour le requérant, l'Organisation aurait pu trouver ailleurs l'argent nécessaire pour le garder à son service. En 1979, on avait sans cesse fait appel à lui et, après son départ, on le demanda à maintes reprises pour de brèves missions de consultant. Pourquoi l'administration n'a-t-elle pas prolongé le contrat au moins jusqu'au jour où la décision du gouvernement brésilien serait connue ? Et pourquoi n'a-t-on apparemment pas suivi la suggestion du sieur Sotelo ? Aucune information n'est disponible à propos de ce dernier point. Mais, quant au reste, l'Organisation argue qu'il s'agit simplement de savoir si elle pouvait ou non maintenir un poste à plein temps. Elle déclare ce qui suit :

"Les divers appels aux services du requérant ne constituent pas en soi la base du financement d'un expert à plein temps appelé à travailler dans divers pays. En fait, ces demandes portent sur des périodes de courte durée et présentent un caractère sporadique, ce qui confirme la thèse dégagée par l'Organisation, à savoir que, dans tout l'hémisphère, les services d'hygiène dentaire peuvent être fournis de manière plus économique par des consultants engagés à court terme."

Dans l'ensemble, le Tribunal n'est pas convaincu que les fonds nécessaires pour prolonger le contrat auraient manqué ou pu manquer.

Sur l'existence d'une animosité particulière

9. En général, il n'y a rien qui puisse montrer comment le requérant se comportait en sa qualité de vice-président de sa section locale. Le seul élément d'appréciation consiste en un unique acte officiel accompli par lui et à un cas de contact avec le Directeur.

10. Après l'allocution prononcée devant la section mexicaine le 21 juillet 1978 mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, les remarques du Directeur ont été télégraphiées au Comité du personnel à Washington qui, le 11 août, a écrit au Directeur pour protester vigoureusement contre ce qu'il avait dit. Le télégramme ne figure pas dans le dossier, mais le requérant prétend en avoir été l'auteur. Si tel est le cas, rien n'indique que le Directeur l'ait jamais su.

11. En décembre 1978, le requérant a demandé au Directeur une entrevue pour clarifier, dit-il, sa situation en tant que vice-président et pour exposer pourquoi il avait cru de son devoir de soutenir l'Association du personnel. Il dit au Directeur qu'il avait été présent à la réunion du mois de juillet au cours de laquelle le Directeur "avait attaqué la réputation professionnelle" de deux fonctionnaires nommément désignés et que, contrairement à quelques membres du personnel, il ne pouvait pas modifier sa version des faits. Le Directeur répondit qu'il était partisan des activités syndicales mais qu'il s'opposait à certains représentants élus au siège, dont il mentionna les noms. Il y eut une certaine discussion à propos de l'avenir (le projet MEX-1600 étant en passe de se terminer) et le Directeur mentionna un poste de conseiller régional en hygiène dentaire qui pourrait éventuellement être créé au Mexique.

12. La signification que le requérant entend attacher à cette conversation n'est pas absolument claire. Il est à présumer qu'il pense que le Directeur, bien qu'il eût dit que le litige ne l'opposait qu'à certaines personnes, devait secrètement s'être offusqué de la loyauté envers l'association proclamée par le requérant et qu'il avait résolu de se débarrasser de lui. Dans l'affirmative, il est difficile de voir pourquoi le Directeur, au lieu de mettre simplement fin à ses services en octobre, a prolongé le contrat pour une nouvelle période de trois mois, en courant le risque que l'on trouve durant ce temps quelque poste dont le financement était assuré. En outre, l'Organisation met en doute l'exactitude des souvenirs du requérant. Il y a, dans le dossier, un mémoire établi par le requérant sur cette conversation, mais dont la date est postérieure puisqu'il a été rédigé un an plus tard, en décembre 1979. A ce moment-là, les services du requérant avaient pris fin et, le 20 décembre, il avait contesté la décision dans sa

déclaration d'intention d'interjeter appel, dans laquelle il alléguait la partialité à son détriment. Affirmer que le Directeur avait attaqué "la réputation professionnelle" des hommes qu'il avait mentionnés va à l'encontre d'une bonne partie des autres éléments d'appréciation. La protestation du 11 août 1978 parle d'"attaques personnelles" fondées sur une version déformée des délibérations du comité; il n'est pas question de se plaindre d'une attaque contre la réputation professionnelle des intéressés. Le sieur Sotelo, qui présidait la réunion, nie expressément que le Directeur ait fait allusion à la compétence professionnelle. On peut ajouter qu'à l'exception du mémoire lui-même, rien n'établit le bien-fondé de l'argument du requérant, qui voudrait que le Directeur ait promis au sieur Olivares Silva un emploi "s'il voulait le suivre dans son programme".

Sur les représailles : le principe général

13. Sur ce point, le Tribunal ne dispose pour l'instant d'aucune preuve. Il convient donc d'examiner en quoi pourraient consister des éléments d'appréciation et dans quelle mesure ils seraient pertinents. Le Tribunal commencera par examiner le principe général de la pertinence en cas d'allégation de parti pris.

14. D'ordinaire, le parti pris n'est pas apparent, si bien que son existence doit habituellement être déterminée par induction. Lorsque, dans un cas, le dossier est suffisamment solide pour l'établir ainsi, il est inutile d'en étudier d'autres. Mais il se peut que les faits ne permettent de dégager qu'un simple soupçon, sans que le bien-fondé de l'allégation puisse être absolument prouvé; l'affaire Quinoñes mentionnée au paragraphe 21 ci-dessous en offre un exemple. En pareille occurrence, il y a pertinence si l'on prouve l'existence d'un soupçon analogue dans des cas similaires. Soupçonner veut dire que les faits dont on a inféré le soupçon peuvent être interprétés de manière à établir soit la culpabilité, soit l'innocence. Conclure à l'innocence peut être crédible dans un seul cas et cesser de l'être si l'on recourt à la même explication pour toute une série de cas analogues; on peut ainsi dissiper un doute qui avait empêché de prouver la partialité dans un cas pris isolément. Mais il faut que les éléments d'appréciation suffisent, dans l'affaire sur laquelle le Tribunal se prononce, à éveiller le soupçon de partialité. Lorsqu'il n'y a pas la moindre preuve de parti pris dans le dossier de l'affaire elle-même, on ne saurait en établir l'existence en prouvant qu'il y a eu partialité dans d'autres cas.

15. Comment les éléments de preuve devraient-ils être présentés ? Il doit y avoir, dans chacun des cas supplémentaires - on peut les désigner ainsi -, une allégation précise et détaillée étayée par des preuves de même nature que celles qui établiraient le bien-fondé d'une requête. Evidemment, si le membre du personnel intéressé n'intervient pas et qu'aucune raison ne soit donnée pour son acquiescement apparent, l'Organisation en cause soutiendra vraisemblablement que l'allégation ne peut avoir beaucoup de poids. En l'absence d'une requête, il est en tout cas inutile de formuler une allégation dans un paragraphe et de se fonder, pour la soutenir, sur des faits éparpillés dans un dossier, voire dans plusieurs. Le Tribunal admet l'objection de l'Organisation contre cette façon de présenter les choses.

16. Il serait erroné de supposer que, pour chaque allégation de parti pris, il faudra vraisemblablement examiner de près de nombreux autres cas. La première et la meilleure des sauvegardes contre des mesures dictées par le parti pris réside dans les règles de procédure, que tous les statuts du personnel contiennent et qui ont essentiellement pour objet d'empêcher que des influences indues ne pèsent sur une décision administrative. Ainsi qu'il ressort de plusieurs des affaires qui seront citées ci-après, il est inutile de prouver la partialité lorsque les règles de procédure n'ont pas été respectées.

Sur les représailles : les affaires

17. Dans son argumentation, le requérant soutient que "d'innombrables autres responsables de haut niveau de l'Association du personnel se sont vus notifier soudainement des mesures administratives prises à leur détriment", mais il ne précise aucun cas et ne donne aucun détail. Il se fonde sans doute sur les éléments d'appréciation fournis par l'Association du personnel. A l'appui de sa réponse affirmative à la question : "L'administration de la PAHO se fait-elle une règle de frapper des membres du personnel en raison de leurs activités dans l'association ?", l'association nomme dix de ses dirigeants qui "ont été impitoyablement chassés de l'Organisation sous divers prétextes". L'un des noms, qui figure deux fois, est celui du requérant lui-même. Quant aux neuf autres personnes, trois d'entre elles ne se sont pas pourvues de sorte qu'il n'y a pas de dossier à examiner et deux, les sieurs García et Márquez, ont formé leur requête en leur seule qualité de représentants du personnel et n'ont pas demandé réparation en raison d'une mesure punitive dont ils auraient été frappés. Il reste donc les quatre cas pleinement instruits qui sont examinés ci-dessous.

18. Beaudry-Darismé, jugement No 494

a) En mars 1978, la dame Beaudry-Darismé occupait depuis trois ans le poste de conseillère régionale pour l'éducation en matière de nutrition avec le grade P.4. Elle travaillait au siège, à Washington. En mars 1977, elle avait été élue vice-présidente du Comité du personnel, c'est-à-dire l'organe qui dirige les affaires de l'Association du personnel. Il s'agit du comité que le Directeur a commencé de critiquer en 1977 pour l'accuser avec vigueur en 1978; le Directeur n'a toutefois pas mentionné expressément le nom de la dame Beaudry-Darismé. Le 18 mars 1978, le chef de division de celle-ci, le sieur King, l'informa qu'à compter du 1er janvier 1979, son poste serait transféré à Guatemala et que le transfert avait déjà été discuté avec le Directeur et convenu. Le manque d'égards du sieur King pourrait expliquer pourquoi l'on n'a pas pris l'avis de l'intéressée ni songé à ses intérêts, mais il n'est pas surprenant qu'étant donné les circonstances, elle y ait vu le premier pas vers son éloignement de la scène de ses activités syndicales.

b) Si l'administration avait fait un pas dans cette direction, elle changea d'avis et la mesure fut suivie par des discussions prolongées, durant lesquelles il fut établi que le transfert du poste s'insérait dans un schéma de décentralisation. La dame Beaudry-Darismé hésitait néanmoins à quitter Washington car elle estimait que son programme en souffrirait. Enfin, en juin 1979, elle fit l'objet d'une mesure de révocation immédiate pour avoir refusé la mutation. Sur la recommandation du Comité d'enquête et d'appel, pour qui les procédures régulières n'avaient pas été suivies, le Directeur prit une nouvelle décision le 14 juillet 1980, offrant de réintégrer la dame Beaudry-Darismé à Guatemala, confirmant ainsi le transfert du poste. L'intéressée refusa l'offre et interjeta appel de la nouvelle décision. Le Tribunal a conclu que ladite décision n'était pas entachée de parti pris et a rejeté la requête.

19. Dicancro, jugement No 427

a) Il a été mis fin aux services de ce fonctionnaire le 16 octobre 1978. Selon la raison avancée à l'origine, le licenciement était dû au fait que, lorsque l'intéressé avait posé sa candidature à l'élection de septembre 1978, qui avait conduit à la réélection du Directeur, il avait eu recours à des moyens dans lesquels le Directeur voyait des procédures incorrectes. Le Tribunal a constaté que le sieur Dicancro n'avait pas agi de façon incorrecte et a annulé la décision de le licencier au motif que le Directeur, du fait de son ressentiment envers le sieur Dicancro en tant que rival, n'était pas à même d'estimer avec assez de détachement l'intérêt que celui-ci présentait pour l'Organisation.

b) Dans ses écritures, le sieur Dicancro avait allégué qu'entre 1975 et 1978, le Directeur l'avait harcelé à force de mutations et d'autres mesures administratives analogues, ce qu'il attribuait en partie à son activité syndicale. Le Comité d'enquête et d'appel a constaté "que certaines considérations de politique générale et des contraintes budgétaires" justifiaient les mesures contestées. Le Tribunal n'a pas trouvé dans ces incidents, considérés en eux-mêmes, une preuve de partialité. Le sieur Dicancro n'avait aucune charge à l'Association du personnel. Il ressort du dossier qu'en janvier 1978, il avait convoqué, à la demande de l'association, une réunion au bureau de la zone III pour l'élection d'un représentant. L'administration souleva en termes sibyllins des objections à l'encontre des "mécanismes de communication utilisés par l'Association du personnel par l'entremise de divers télex adressés au Dr Miguel Dicancro". Certains éclaircissements en la matière peuvent être tirés du dossier de l'affaire García et Márquez, jugement No 496, voir en particulier le paragraphe 31. A la Conférence de septembre 1978, alors que le Directeur briguait sa réélection, l'Association du personnel souhaitait vivement que la Conférence examinât une question intitulée "irrégularités imputées au Directeur" et il se peut que celui-ci ait cru que le sieur Dicancro collaborait à cet égard avec l'association.

20. Troncoso, jugement No 448

a) La dame Troncoso avait été engagée le 23 janvier 1977 sur la base d'un contrat de deux ans. Le 30 octobre 1978, elle fut informée que son contrat ne serait pas renouvelé, sans indication du motif de la décision. Plus tard, on lui dit oralement que celle-ci avait été motivée par des services non satisfaisants et par ses activités politiques, dont les représentants de trois gouvernements s'étaient plaints verbalement. Elle fut avisée qu'il était impossible de donner des détails sur ces plaintes pour ne pas embarrasser les gouvernements intéressés.

b) Le Comité d'enquête et d'appel constata que la dame Troncoso "avait participé de manière très active et visible" à l'examen de questions concernant l'Association du personnel au Guatemala (zone III), où elle était en poste. Elle était l'un des cinq membres d'un comité élu le 21 avril 1978 par le personnel au Guatemala aux fins de préparer un

avant-projet qui permettrait la création d'une association du personnel dans la zone III. Il est fort possible que le Directeur n'ait pas vu avec faveur l'établissement d'une nouvelle section locale. Cela étant et vu l'obscurité des circonstances qui entourent le licenciement de la dame Troncoso, il était naturel de soupçonner du parti pris. Toutefois, il s'avéra inutile, pour le Tribunal, de confirmer ou de dissiper ce soupçon dans son jugement. La requête fut admise, en partie en raison de vices de procédure, mais aussi parce que le Directeur avait omis de tenir compte de faits essentiels : il avait passé sous silence l'appréciation flatteuse des services de l'intéressée. Quant aux activités politiques, le Tribunal, après avoir noté que deux des Etats qui se seraient plaints avaient par la suite fait appel aux services de la dame Troncoso, a constaté que des activités politiques qui n'avaient jamais donné lieu à une investigation ne pouvaient constituer un motif de décision.

21. Quinoñes, jugement No 447

Le 14 mai 1979, la demoiselle Quiñones fut mutée "en toute hâte et sans égard à ses objections", ainsi que le Tribunal l'a constaté, en dépit de son âge et de ses états de service, à un poste qui ne lui convenait pas. Elle crut que c'était en vue de la punir de ses activités syndicales. Le Tribunal a admis la requête portant contre la décision, premièrement parce que l'administration avait enfreint l'article 510.1 du Règlement du personnel en ne tenant pas compte des intérêts particuliers de l'intéressée et, secondement, parce que la décision était entachée de partialité. Au sujet du second motif, le Tribunal n'a pas affirmé que les activités syndicales étaient la cause de la partialité. A ce propos, le Tribunal a constaté que la demoiselle Quinoñes était un membre loyal, mais non pas particulièrement actif, de l'association; il n'a pas tenu pour établie la violation du droit d'association. Il a toutefois conclu que seul un parti pris pouvait être à l'origine d'un tel manque d'égards dans la façon de la traiter.

Sur les représailles : Conclusion

22. Les affaires citées ci-dessus sont en nombre trop restreint et de caractère trop divers pour beaucoup aider le Tribunal à déterminer si la participation à l'Association du personnel a été en soi une source de partialité. C'est de celle du sieur Dicancro que la force du parti pris ressort avec le plus de vigueur, mais l'étroitesse de ses liens avec l'Association du personnel; n'est pas établie avec certitude. L'affaire montre incontestablement que lorsque la colère du Directeur était éveillée, son discernement était obnubilé. Il en va de même dans l'affaire García et Márquez, jugement No 496. Dans ce dernier cas, il ne s'agissait pas de représailles envers telle ou telle personne, mais l'affaire est tout à fait pertinente en tant que tentative illicite de punir ou de contraindre l'Association du personnel dans son ensemble. La tentative, faite en octobre 1978, a réussi, mais seulement au prix d'une lutte incessante avec le personnel, lutte qui durait encore en octobre 1979, lorsque le Directeur a pris sa décision dans la présente espèce.

Conclusion générale

23. En l'espèce, de bonnes raisons peuvent être trouvées pour le renouvellement comme pour le non-renouvellement du contrat du requérant. Objectivement, une décision dans l'un ou l'autre sens pourrait se justifier. En pareille occurrence, il suffit, pour le requérant, de montrer la probabilité qu'un parti pris à son détriment a joué un rôle dans l'esprit du Directeur lorsque celui-ci a examiné s'il y avait lieu de mettre un terme au contrat ou non. Le Tribunal conclut à cette probabilité et, de ce fait, annule la décision du Directeur. Cependant, étant donné l'incertitude des perspectives du requérant, la compensation ne saurait être importante. Toutefois, puisqu'elle dépasse le montant qui lui aurait été payé en application de l'article 1050 du Règlement du personnel, il est inutile d'examiner la question subsidiaire dont il est fait état au paragraphe 3 ci-dessus.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur en date du 20 octobre 1980 est

annulée.

2. L'organisation paiera au requérant 15.000 dollars des Etats-Unis à titre d'indemnité pour le non-renouvellement de son contrat et 8.000 dollars des Etats-Unis pour ses dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juin 1982.

(Signé)

André Grisel

J. Ducoux

Devlin

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.