

CINQUANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires JARQUIN et NAVARRETE

Jugement No 650

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé) formées par M. Roberto Jarquin et par Mlle Delia Navarrete le 16 mars 1984 et régularisées le 13 mai, la réponse de la PAHO en date du 5 juillet aux deux requêtes, rectifiée par son télégramme du 19 juillet adresse au greffier du Tribunal, la réplique unique des requérants datée d'octobre et la duplique unique de la PAHO du 30 novembre 1984;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 335.1, 1040 et 1230.8.3 du Règlement du personnel de la PAHO;

Considérant que les deux requêtes portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision;

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'ou ressortent les faits suivants :

A. M. Jarquin est entré au service du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, en 1960; Mlle Navarrete, en 1957, puis de nouveau, après une interruption, en 1972. Ils étaient en poste à Guatemala, au bénéfice d'engagements de durée déterminée en qualité de fonctionnaires de la catégorie professionnelle 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. Conformément à l'accord de base concernant l'INCAP conclu entre les six Etats membres fondateurs en 1953 sa gestion était confiée à la PAHO. M. Jarquin occupait un poste P.4 et Mlle Navarrete, un poste P.2. La PAHO fit savoir à M. Jarquin, par un télégramme en date du 29 septembre 1981, que son engagement prendrait fin le 31 décembre 1981 conformément à l'article 1040 du Règlement du personnel ("Fin des engagements temporaires"). Elle informa également Mlle Navarrete, par un télégramme du 9 septembre 1981, qu'il serait mis fin à ses services, en vertu également de l'article 1040, le 31 janvier 1982. Mais avant l'expiration des anciens engagements, l'INCAP offrit de nommer l'un et l'autre requérant en qualité de fonctionnaires de l'Institut. Ils acceptèrent. Toutefois, à leurs yeux, les termes des nouveaux engagements ne leur étaient pas aussi favorables et, le 24 mars 1983, ils recoururent auprès du Comité d'enquête et d'appel du siège de la PAHO à Washington. Dans leur rapport du 16 novembre 1983, quatre des cinq membres du comité recommandèrent le rejet des appels, qu'ils estimaient tardifs au motif que les requérants avaient omis de contester dans le délai de soixante jours prescrit à l'article 1230.8.3 du Règlement du personnel les décisions de résilier leurs contrats. Par des lettres en date du 15 décembre 1983, qui constituent les décisions attaquées et que les requérants ont reçues le 19 décembre, le directeur de la PAHO les informait qu'il acceptait les recommandations du comité.

B. Les requérants soutiennent que la PAHO transgresse leur contrat d'emploi. Avec dix-huit autres fonctionnaires de l'INCAP, ils avaient reçu l'offre de nouveaux engagements en prévision de la ratification d'un nouvel accord de base relatif à l'INCAP, conclu en 1981. Selon la pratique qui avait toujours été suivie, c'était la PAHO qui engageait le personnel de la catégorie professionnelle pour l'INCAP, les intéressés relevant du règlement de la PAHO; l'Institut recrutait sur place les agents des services généraux, qui étaient assujettis à ses propres dispositions réglementaires. Aux termes de l'accord de 1981, tous les liens seraient rompus avec la PAHO et l'INCAP devait s'administrer lui-même. Or l'accord n'est en fait pas en vigueur et ne le sera jamais car le conseil de l'INCAP, son organe directeur, a depuis lors change 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 des conditions d'emploi des requérants doit donc s'effectuer conformément au règlement de la PAHO. L'article 335.1 prévoit le paiement d'indemnités de poste, qu'ils ne reçoivent pourtant plus. Ils n'appartiennent plus à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ni à la mutuelle de crédit de la PAHO, ils ne peuvent plus se pourvoir devant le Tribunal de céans et leur situation en matière d'assurance-maladie et d'assurance-vie est moins favorable. Comme les dispositions de leurs contrats sont violées de façon continue, ils peuvent se pourvoir en tout temps. Ils prient le

Tribunal d'ordonner au directeur de la PAHO de convoquer, à nouveau, le Comité d'enquête et d'appel pour connaître de leur cas quant au fond, tel qu'il se présentait au moment de l'introduction de leurs recours initiaux, c'est-à-dire le 24 mars 1983.

C. Dans sa réponse aux deux requêtes, la PAHO soutient que les recours internes des requérants contre la résiliation de leurs contrats étaient tardifs, ainsi que le comité l'a estimé, qu'ils n'ont donc pas épuisé tous les moyens de recours internes et que les requêtes sont irrecevables. La PAHO explique que l'INCAP constitue une personne morale indépendante en droit international et qu'il n'est pas un simple élément de la PAHO. Celle-ci finançait l'engagement des membres du personnel de la catégorie professionnelle chargés de la coopération technique en matière de nutrition, qui avaient la qualité de fonctionnaires de la PAHO; mais, ainsi qu'il y était habilité, l'INCAP engageait lui aussi, en vertu de ses propres règlements, des agents appartenant à la catégorie professionnelle et des agents relevant des services généraux. C'est à tort que les requérants donnent à penser que tous les premiers étaient autrefois des fonctionnaires de la PAHO, tandis que tous les seconds relevaient de l'INCAP. Selon l'accord de 1981, l'INCAP devait se charger également de l'administration mais, à défaut de ratification, il n'est pas entré en vigueur et celui de 1953 reste valable. A sa 29e session, le Conseil de direction de la PAHO est convenu que celle-ci continuerait à gérer l'INCAP, mais ne nommerait que le directeur et l'administrateur, tous les autres membres du personnel étant nommés par l'Institut lui-même. C'est ainsi qu'il a été mis fin au service des requérants à la PAHO et qu'ils ont été engagés par l'INCAP. La PAHO n'est pas partie à leurs nouveaux contrats et les requérants ont tort de se plaindre à elle d'avoir été traités par l'INCAP en tant qu'agents de l'Institut. S'ils ne sont pas satisfaits de leurs conditions d'emploi, ils doivent introduire un recours en vertu non pas du Règlement de la PAHO mais de celui de l'INCAP, qui ne leur permet pas de saisir le Tribunal. La PAHO n'a pas transgressé les contrats et il n'y a pas inobservation continue de leurs dispositions : les précédents avancés à ce propos sont sans pertinence en l'espèce.

D. Dans leur réplique unique, les requérants affirment que les requêtes sont recevables. Ils soutiennent que la PAHO n'a pas cessé de violer les dispositions de leurs contrats d'emploi, que le comité de la PAHO devait examiner la question telle qu'elle lui était soumise et que, puisqu'il ne l'a pas fait, la procédure interne a été violée. Aussi le cas devrait-il être renvoyé au comité pour reprise de la procédure.

E. Dans sa duplique, la PAHO explique pourquoi, d'après elle, le Tribunal doit écarter les moyens avancés dans la réplique et déclarer les requêtes irrecevables faute d'épuisement des moyens de recours internes. A son avis, l'allégation de violation continue des contrats d'emploi n'est pas fondée car, ainsi qu'elle l'a montré dans sa réponse, la PAHO et l'INCAP ont toujours été et restent des personnes morales distinctes, tant de facto que de jure.

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, dotée 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 assujéti aux dispositions applicables à ses agents.

3. Le 25 septembre 1981, les représentants des parties a 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 États et la PAHO, le second accord n'est pas entré en vigueur. Le 19 août 1983, dans sa 34^e session, le Conseil de l'INCAP adopta la résolution No 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 des requérants

4. Le requérant Jarquin est entré à l'INCAP, en tant qu'agent de cette organisation, en avril 1960. Il démissionna de son poste le 30 novembre 1970.

Le 1^{er} décembre 1970, la PAHO le nomma à titre de fonctionnaire soumis à sa réglementation et le mit à la disposition de l'INCAP. Après avoir été renouvelé à plusieurs reprises, le contrat du requérant fut résilié par la PAHO pour le 31 décembre 1981 selon la disposition 1040 du Règlement du personnel de cette organisation.

Le 30 décembre 1981, l'INCAP offrit au requérant un emploi que celui-ci accepta.

Le 24 mars 1983, le requérant interjetait appel auprès du Comité d'enquête et d'appel de la PAHO.

5. La requérante Navarrete a été chargée de recherches à l'INCAP de 1957 à 1959.

Le 10 juin 1972, la PAHO la désigna, conformément à sa propre réglementation, comme fonctionnaire de l'INCAP. Le 9 septembre 1981, elle l'avisait que ses fonctions prendraient fin le 31 janvier 1982 en application de la disposition 1040 du Règlement du personnel.

L'INCAP adressa ensuite à la requérante une offre d'engagement qui fut acceptée.

La requérante s'est jointe à l'appel formé par le requérant le 24 mars 1983.

Sur la recevabilité

6. Selon l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, un fonctionnaire n'est recevable à présenter une requête qu'après avoir épuisé les moyens de droit mis à sa disposition par le règlement du personnel de l'organisation à laquelle il appartient. Cette disposition est respectée si le requérant agit dans les délais et les formes prévus devant l'organe interne compétent.

En l'espèce, les requérants ont adressé au Comité d'enquête et d'appel de la PAHO un appel qui a été rejeté pour cause de tardiveté. Cependant le refus d'entrer en matière ne se justifiait pas. Pour se prononcer sur l'observation d'un délai d'appel, il y a lieu de se fonder sur la situation juridique, telle qu'elle résulte de l'argumentation de l'appelant; sinon, les questions de recevabilité se confondent avec celles de fond. Or, dans le cas particulier, les appelants faisaient valoir que la PAHO avait violé de façon continue ses obligations à leur égard, en ne leur assurant pas, après leur licenciement survenu respectivement le 31 décembre 1981 et le 31 janvier 1982, les prestations auxquelles ils avaient droit auparavant. Ils soutenaient donc que, depuis leur engagement par l'INCAP, la PAHO agissait illégalement. Aussi les décisions attaquées se sont-elles répétées jusqu'au dépôt de l'appel, qui a des lors été formé en temps utile. Dans ces conditions, les instances internes doivent être considérées comme ayant été épuisées, notwithstanding le fait que le Comité d'enquête et d'appel n'a pas statué sur le fond.

7. La PAHO prétend que les requérants ont modifié indûment leur argumentation, en affirmant dans la requête qu'elle était elle-même identique à l'INCAP, puis en admettant en réplique que cette identité était de fait seulement. D'où elle conclut que le Tribunal doit se borner à examiner le problème soulevé dans la requête, soit celui de l'identité juridique.

Point n'est besoin de se demander si, en réalité, les requérants ont développé dans leur réplique des moyens différents de ceux qu'exposait la requête. Quoi qu'il en soit, le Tribunal revoit d'office toutes les questions de droit,

c'est-à-dire qu'il doit se prononcer sur tous les arguments soulevés dans la réplique aussi bien que dans la requête.

Sur le fond

8. Les requérants alléguent qu'à la suite de leur engagement par l'INCAP, leur situation est moins favorable que précédemment : ils sont privés des indemnités d'ajustement de poste; ils n'ont pas droit à des prestations d'assurance aussi élevées qu'auparavant; ils ne participent plus à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies; ils ne peuvent plus porter leurs contestations devant le Tribunal. A leur avis, la PAHO et l'INCAP formant une seule et même organisation, il incombe à la première de maintenir les avantages dont ils bénéficiaient avant d'être engagés par la seconde. Or cette argumentation ne se justifie ni en droit ni en fait.

9. La PAHO et l'INCAP ont tous deux la capacité légale, soit leurs propres droits et obligations. En particulier, ils peuvent engager l'un et l'autre des agents qu'ils soumettent à leurs réglementations respectives. Sans doute, en vertu de l'accord de base de 1953, la PAHO participe-t-elle à l'administration de l'INCAP. Il n'en est pas moins vrai qu'au point de vue juridique, ce sont des personnes distinctes. Des lors, ayant résilié les rapports de service des requérants en vertu de décisions qui sont restées inattaquées, la PAHO est déliée de toute obligation envers eux et notamment, ne saurait être rendue responsable des désavantages dont ils se plaignent en raison de leurs mutations. C'est contre l'INCAP seul que les requérants peuvent exercer les prétentions fondées sur les contrats qu'ils ont conclus avec cette organisation. Or si le Tribunal a la compétence de juger les contestations qui divisent la PAHO et son personnel, il ne lui appartient pas de trancher celles qui s'élèvent entre l'INCAP et ses fonctionnaires.

10. En fait, les requérants ne peuvent pas non plus être considérés comme des agents de la PAHO depuis leur licenciement par cette organisation. Il n'est pas établi que les mesures adoptées par les deux organisations étaient fictives et n'avaient d'autre but que de dissimuler le maintien des requérants au service de la PAHO. En réalité, elles répondaient sans doute aux intentions qui s'étaient manifestées dans le projet d'accord de 1981, c'est-à-dire 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 les requérants ont été l'objet.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

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