

CINQUANTE-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BUSTOS

Jugement No 701

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par M. José Raul Bustos Alonso, le 12 janvier 1985, la réponse de la PAHO en date du 12 avril, la réplique du requérant datée du 10 juillet, corrigée le 19 août, et la duplique de la PAHO en date du 20 septembre 1985;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 940, 950, 1040, 1050 et 1240 du Règlement 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 et les allégués suivants :

A. En vertu de contrats à courte durée, le requérant a été occupé, depuis septembre 1970, au Centre de périnatalogie pour l'Amérique latine, connu sous le sigle CLAP, dans le cadre des activités de la PAHO en Uruguay. Ce centre existe en vertu d'un accord signé en 1970 entre le gouvernement de l'Uruguay, l'Université de la République et la PAHO. Le requérant fut responsable d'une unité de néonatalogie du Centre et d'un secteur de pédiatrie d'un programme de santé en Uruguay. Son contrat initial était régulièrement suivi d'autres. En octobre 1981, le directeur par intérim du Centre fit état, dans un document interne adressé au personnel, de problèmes de financement et des difficultés qui pourraient en résulter pour le maintien des contrats. Le requérant fut informé, le 23 décembre 1982, que son contrat prendrait fin le 31 décembre, et il quitta le service du Centre à cette dernière date. Il protesta, dans des lettres datées du 13 janvier 1983, du 28 février et du 13 avril, contre le non-renouvellement de son contrat. Le 12 mai, il se vit offrir un arrangement d'un montant de 7.089 dollars des Etats-Unis, mais il refusa cette offre. Le 5 juillet, il saisit le Comité d'appel de zone de la PAHO, en demandant sa réintégration au CLAP comme fonctionnaire régulier de la PAHO et le paiement de son traitement, avec effet rétroactif, ou une indemnité compensatoire. Dans son rapport daté du 25 octobre, le comité se prononça en faveur du requérant, mais le représentant de zone de la PAHO ad interim rejeta la recommandation le 14 décembre 1983. Le 6 février 1984, le requérant s'adressa au Comité d'appel de la PAHO à Washington, qui recommanda le rejet de ses réclamations. Le Directeur de la PAHO communiqua sa décision négative au requérant dans une lettre du 2 octobre 1984, qui lui fut notifiée le 15 octobre, et qui constitue la décision attaquée devant le Tribunal de céans.

B. Le requérant explique en détail que ses fonctions étaient de nature permanente puisqu'il a travaillé dans le cadre de programmes à long terme. Son premier contrat a été suivi de toute une série ininterrompue d'engagements, sauf pour une année consacrée à des études à l'étranger, dûment autorisées par le Centre, jusqu'au licenciement abrupt à la fin de 1982. Les contrats en cause n'ont jamais été temporaires, parce que les fonctions du requérant ne l'étaient pas, étant en effet prolongées sur près de douze ans. Le requérant invoque un principe généralement admis selon lequel les renouvellements successifs d'un contrat temporaire transformeraient celui-ci en un contrat permanent. Il fait valoir, en conséquence, qu'à l'époque de son licenciement, il était lié à la PAHO par un contrat sans limitation de durée, dont le début remontait à près de douze ans.

En outre, le requérant prétend que les dispositions sur la réduction du personnel, le préavis et les indemnités de suppression de poste - les articles 940, 950 et 1050 du Statut du personnel - auraient dû être appliquées à son cas. En particulier, ce n'est que quelques jours avant le terme que le requérant a été informé qu'il était mis fin à son contrat. En outre, ce n'est que cinq mois après son licenciement qu'une indemnité, calculée d'ailleurs selon les critères, moins généreux, de la loi uruguayenne, lui a été offerte à titre de "compensation pour les préjudices éventuels que le non-renouvellement du contrat pourrait vous avoir causés". Il a subi un grave préjudice moral et matériel. D'une part, la spécialisation dans laquelle il s'est engagé depuis presque douze ans n'est guère utilisable dans le secteur privé, le Centre étant la seule institution en mesure d'utiliser ses connaissances; il n'a pu, en effet,

retrouver son niveau de revenu de 1982. D'autre part, son licenciement abrupt lui a occasionné de graves difficultés financières, a semé le doute, dans le milieu médical, sur les raisons pour lesquelles il a été mis fin à son contrat, et a porté une grave atteinte à sa réputation professionnelle.

En conclusion, le requérant sollicite sa réintégration comme employé régulier de la PAHO au CLAP et le paiement des arrières de traitement avec intérêts; alternativement, une indemnité compensatoire équivalant à la différence entre le traitement perçu au Centre et le traitement qu'il aurait dû recevoir comme "fonctionnaire régulier" de la PAHO. Il demande également une indemnité pour tort moral, notamment l'irrégularité de sa situation au cours des années, qu'il attribue à la mauvaise foi de l'Organisation. Il réclame enfin tous les frais de la procédure.

C. Dans sa réponse, l'Organisation commente en détail les faits. En premier lieu, elle fait valoir que le requérant étant, non pas "membre du personnel" au sens du Statut et Règlement du personnel de la PAHO, mais cocontractant local, il n'a pas accès au Tribunal, qui, par conséquent, ne peut être considéré comme compétent. Les contrats étaient signés par le requérant librement et sans réserve, aucun contrat formel de service avec la PAHO ne lui ayant été offert. En effet, les normes de nomination du personnel fixées dans le Statut et Règlement du personnel de l'Organisation ne lui ont jamais été appliquées car, à aucun moment, celle-ci n'a eu l'intention de le nommer comme fonctionnaire.

Pour ce qui concerne les questions de fond, la PAHO prétend que le Centre, qui doit son existence et sa continuité à des accords dont le dernier avait une durée de trois ans, n'est pas une institution permanente. Même si le requérant a exercé des tâches professionnelles au Centre pour une longue période, il n'était pas pour autant fonctionnaire de la PAHO et, par conséquent, n'a pas été licencié : son dernier contrat est tout simplement venu à échéance, en vertu de l'article 1040 du Règlement. Par ailleurs, il n'a jamais pu avoir raisonnablement d'expectative de carrière au Centre; bien au contraire, il savait depuis octobre 1981 que, pour des motifs financiers, les contrats de certaines personnes, dont lui-même, risquaient de ne pas être renouvelés.

En conclusion, l'Organisation invite le Tribunal à déclarer la requête irrecevable pour défaut de compétence ou à la rejeter dans sa totalité; à titre subsidiaire, au cas où une indemnité serait accordée au requérant, à ordonner que le montant soit calculé selon la loi uruguayenne.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que, étant "membre du personnel" de la PAHO aux termes de l'article 1240 du Règlement du personnel, il a le droit de porter son litige devant le Tribunal. Il développe ses arguments, réaffirmant notamment que, ses rapports avec la PAHO étant de durée indéterminée, il était en droit d'être traité en conformité avec cette réalité. Il analyse en détail sa situation par rapport au Centre, en comparant les statuts du personnel local et international, qui font apparaître des différences entre droits et avantages au bénéfice du personnel international. Il s'en tient aux conclusions exposées dans sa requête.

E. Dans sa duplique, l'Organisation expose que le requérant n'a jamais eu d'autre statut que celui de cocontractant local et, occasionnellement, aux fins de missions à l'étranger, celui de conseiller ou de consultant de la PAHO. En effet, les accords sur le CLAP ne prévoient qu'un nombre restreint de postes assignés par la PAHO au Centre, et le requérant n'a jamais occupé un tel poste. L'Organisation reprend donc sa conclusion sur l'absence de compétence du Tribunal dans cette affaire.

Elle conteste, en outre, divers points de fait et répond aux arguments développés par le requérant dans sa réplique. Elle fait valoir, en particulier, que lors de chaque signature de contrat de service, le requérant a été rendu attentif à son statut de cocontractant. Ce n'est donc qu'en vertu d'une obligation morale qu'une indemnité lui a été proposée.

CONSIDERE :

Sur la compétence

1. L'Organisation objecte que le Tribunal est incompétent, le requérant n'ayant jamais été membre de son personnel. Or, d'après la jurisprudence du Tribunal, sa compétence ne dépend pas de la qualité de membre du personnel. Dans l'affaire Chadsey (jugement No 122) le Tribunal s'exprimait ainsi :

Si le Statut du personnel d'une organisation n'est, dans son ensemble, applicable qu'aux seules catégories d'agents qui y sont expressément dénommées, certaines de ses dispositions ne sont que la traduction, dans un texte écrit, de principes généraux du droit de la fonction publique; ces principes correspondent de nos jours à des nécessités si affirmées et sont admis d'une manière si générale qu'ils doivent être regardés comme étant applicables à tous les

agents ayant avec une organisation un lien autre que purement occasionnel et, par suite, comme ne pouvant légalement être méconnus dans les contrats individuels. Il en est ainsi notamment du principe selon lequel ces agents ont, en cas de litige avec leur employeur, droit à la garantie d'un recours contentieux.

Il ressort des faits exposés ci-après que le lien du requérant avec l'Organisation était plus que purement occasionnel. Aussi l'objection n'est-elle pas admise.

En fait

2. En 1970, le gouvernement de l'Uruguay, représenté par le ministère de la Santé publique, l'Université de la République, représentée par sa faculté de médecine, et la PAHO étaient convenus, dans le cadre d'un accord tripartite, d'un programme de recherche scientifique et d'enseignement avancé qui serait réalisé par un organisme désigné par le sigle CLAP. Les objectifs du CLAP étaient définis de la manière suivante : "réduction des taux de mortalité et de morbidité maternelles et foetales et instauration ultérieure de conditions adéquates de santé pour les enfants, grâce à la promotion de la recherche et de la formation". On ne s'attendait pas à pouvoir atteindre ces objectifs rapidement : l'accord de 1970 comprend un "plan de travail pour les deux premières années". L'accord de 1970 a été suivi d'un deuxième, en 1974, puis en 1978, d'un troisième qui était en vigueur lors de la cessation des services du requérant. Dans ces nouveaux accords, les objectifs et le plan de travail avaient été fortement développés.

3. Les obligations de la PAHO, telles qu'elles étaient énoncées dans l'accord de 1970, n'ont pas été modifiées substantiellement dans les deuxième et troisième accords. L'Organisation devait fournir du personnel et du matériel, des bourses et des allocations. La teneur de ces obligations n'avait été modifiée que sur un point. D'après le premier accord, les huit postes à pourvoir étaient spécifiés; ils comprenaient trois postes de pérenatologue. Dans le dernier accord, il est question de "services à plein temps de consultants en matière de pérenatologie et de santé maternelle et infantile". En outre, la PAHO devait assurer des services consultatifs pour les soins de fonctionnaires de son siège et fournir des "consultants à court terme" faisant fonction de professeurs ou d'experts.

4. En 1970, le requérant fut au nombre des personnes recrutées apparemment en qualité de consultant à court terme, en vertu d'un contrat de quatre mois. Ce document ne figure pas au dossier mais comme il fut suivi de plus de trente autres contrats à court terme, tous conçus de la même façon sur une formule imprimée, les éléments variables étant inscrits à la machine à écrire, sa teneur exacte n'importe pas. Il énonçait les tâches ou les devoirs assignés au requérant et déterminait la durée hebdomadaire du travail et la rémunération mensuelle. Selon une clause imprimée, il s'agissait "d'un louage de services et non pas d'une relation de subordination". Les autres contrats se succédèrent régulièrement jusqu'au 31 décembre 1982, qui marqua le terme de la série : le 23 décembre, la PAHO avait signifié au requérant, ainsi qu'à un certain nombre d'autres personnes titulaires de contrats analogues, qu'ils n'en recevraient plus. Cette succession de contrats définit-elle et détermine-t-elle la véritable relation juridique entre les parties ? Tel est le principal litige qui les sépare. Le requérant soutient que tel n'est pas le cas.

En droit

5. Tout tribunal a pour fonction d'interpréter et d'appliquer le contrat conformément aux intentions des parties. Lorsque le contrat est exprimé par écrit, l'intention peut normalement être déterminée d'après les documents produits. Toutefois, dans certains cas, les parties - ou du moins celle qui est en mesure de rédiger le document - ne souhaitent pas que la véritable relation soit révélée. En effet, si la véritable relation était manifeste, la loi imposerait aux parties des conséquences que celles-ci ne souhaitent pas affronter, du moins la plus forte d'entre elles. Dans le monde du commerce, ce genre de situation naît très souvent lorsque la relation entre les parties, si elle était exprimée d'une certaine façon, entraînerait l'intervention du fisc, ce qui n'est pas le cas avec une autre rédaction. Dans les circonstances qui président en l'espèce aux relations entre les parties, il se pourrait que celles-ci - ou l'une ou l'autre d'entre elles - n'aient pas souhaité que les contrats soient régis par le Statut du personnel : le moyen le plus aisé d'y parvenir est alors, pour les parties, de faire ressortir du document une relation qui ne fasse pas du salarié un membre du personnel. Une divergence peut également surgir d'une modification de la relation au fil du temps, qui entraîne la désuétude de l'accord originel alors que les parties omettent d'apporter au texte les modifications voulues pour répondre à l'évolution de la situation.

6. Le requérant soutient qu'en réalité les parties étaient liées par une relation d'employeur à travailleur, dans laquelle il était lui-même le travailleur ou le subordonné. Pour la PAHO, au contraire, le requérant, en sa qualité de

consultant, était un entrepreneur indépendant. Le dossier abonde en éléments tendant à déterminer dans quelle catégorie il convient de ranger le contrat en l'espèce. Il y a, certes, des facteurs qui militent en faveur de l'une ou de l'autre thèse, mais le Tribunal ne tentera pas de trancher la question. En effet, pour les raisons avancées au paragraphe 11 ci-dessous, le Tribunal ne peut examiner qu'une seule conclusion du requérant, à savoir la demande de réparation pour rupture injustifiée du contrat. S'il s'agissait, ainsi que le soutient le requérant, d'un seul et même contrat de travail pour une période indéterminée, il faudrait admettre qu'il ne pouvait être résilié légalement qu'à la suite d'un préavis raisonnable, lequel n'a pas été donné en l'occurrence. Mais rien n'empêche de maintenir en fonctions un expert ou un spécialiste, comme consultant ou à tout autre titre, pour accomplir moyennant salaire les tâches qui peuvent lui être assignées. Il pourrait être ainsi maintenu en fonctions pour une période déterminée, ou pour une période non déterminée avec préavis de résiliation. Ce qu'il faut décider en l'espèce, c'est si une série de contrats distincts pour des périodes déterminées exprime vraiment la relation entre les parties ou si un seul contrat valable pour une période indéterminée n'aurait pas été le seul moyen de l'exprimer régulièrement.

7. Ainsi qu'il est dit plus haut, le premier contrat accordé au requérant, le 1er septembre 1970, était conclu pour quatre mois. Comme nous ne savons pas exactement quels étaient les tâches ou les devoirs de l'intéressé, il est impossible de dire si la période nécessaire à leur accomplissement avait été bien évaluée. Nous savons que l'exécution du plan de travail devait durer deux années ou plus. Il se peut que l'intention ait été de n'engager le requérant que pour certains travaux préliminaires ou de ne prévoir le contrat que pour une sorte de période de stage. Mais, avec l'évolution des travaux, le texte de chaque contrat s'écartait de plus en plus de la réalité. Bien avant la fin des services du requérant, le divorce était complet.

8. Point n'est besoin de retracer cette évolution dans le détail. En guise d'illustration, le Tribunal a examiné la période de trente-cinq mois entre le 1er février 1976 et le 31 décembre 1978. Elle est couverte par six contrats : le premier de cinq mois, les deuxième, troisième et quatrième, de six mois chacun, le cinquième, de deux mois et le sixième, de dix. Dans chaque contrat, la tâche à accomplir est décrite de la même façon :

"a) Diriger et coordonner les travaux de recherche, la formation et les services consultatifs du groupe des néonatalogistes du CLAP, avec responsabilité du travail accompli par le groupe.

b) Coordonner l'intégration de ce groupe et d'autres membres du personnel du CLAP ou du Département d'obstétrique et de gynécologie "B" et de l'Institut de pédiatrie.

c) Coordonner la coopération, en matière de soins donnés aux foetus et aux nouveau-nés, entre le groupe des néonatalogistes du CLAP et le Département d'obstétrique et de gynécologie "B".

d) Exécuter toute autre tâche en liaison avec son travail que le Directeur du Centre pourra lui attribuer."

Dans chaque contrat, sauf peut-être le dernier, les périodes susmentionnées d'engagement du requérant ne sauraient avoir été conçues comme de justes estimations du temps qu'il lui faudrait pour accomplir sa tâche. En outre, on ne peut jamais avoir envisagé sérieusement la possibilité de diriger et de coordonner de façon satisfaisante le travail d'un groupe ou d'une unité si le personnel de l'unité - non seulement le directeur, mais aussi tous les membres de l'équipe - devaient être changés tous les trois ou quatre mois. Soit dit en passant, le membre de phrase "avec responsabilité du travail accompli par le groupe" est l'un des facteurs invoqués le plus vigoureusement comme étant de toute évidence incompatible avec le statut de consultant.

9. Le Tribunal conclut, de l'ensemble des éléments d'appréciation versés au dossier, que le travail accompli pour la PAHO par le requérant pendant plus de onze années a constitué un tout continu et que sa division en périodes contractuelles à court terme de consultant était fictive. L'intention mutuelle, formée si ce n'est au début du moins plus tard en 1976, était d'employer le requérant aussi longtemps que ses services seraient nécessaires et qu'il serait disposé à les fournir. Pour un accord de ce genre, la loi veut en outre que l'intéressé reçoive un préavis raisonnable. La PAHO n'a pas respecté cette condition. Comme, en l'espèce, la réintégration n'est pas opportune, le Tribunal déterminera la réparation appropriée.

10. L'affaire présente un caractère tout à fait exceptionnel, sinon unique. En effet, ce ne peut être que dans des cas extrêmement rares que le Tribunal soit saisi d'un dossier qui l'amène à rechercher, derrière les pièces, quelle était l'intention des parties. Les faits exposés ci-dessus au paragraphe 8 montrent toute la force que les éléments d'appréciation doivent avoir pour autoriser le Tribunal à s'engager dans la voie qu'il a suivie en l'occurrence. La solution adoptée n'exclut pas d'une façon générale la conclusion de contrats à court terme.

Sur la réparation

11. Le Tribunal rejette la demande du requérant d'une réparation égale à la différence entre la somme qu'il a effectivement perçue durant la période de contrat et celle qu'il aurait reçue en tant que fonctionnaire de la PAHO. Le Tribunal n'est habilité ni à reconstruire le contrat rétroactivement, ni à réformer la version du contrat à laquelle le requérant avait donné son agrément jusqu'à son expiration. La décision contestée a été prise par le Directeur le 2 octobre 1984, dans une lettre par laquelle il confirmait la décision du Comité d'appel du siège constatant qu'il n'était pas compétent en la matière. Le requérant ayant ainsi épuisé les voies de recours internes peut attaquer devant le Tribunal la décision qu'il avait soumise au comité. Il s'agissait ainsi qu'il ressort de sa lettre en date du 6 février 1984, de la décision de mettre fin à ses services. A son sujet, le Tribunal s'est fondé sur les termes du véritable contrat et non pas du contrat fictif, mais il ne saurait maintenant connaître de recours portant sur une autre décision.

12. Le Tribunal évalue à douze mois la durée du préavis qui aurait dû être donné, c'est-à-dire un mois par année ou par fraction d'année de service. Tel est le critère prévu par la législation du travail uruguayenne, critère qui est également appliqué dans un certain nombre d'autres pays. En conséquence, la réparation déterminée à ce titre sera fondée sur l'évaluation du traitement que le requérant aurait perçu pour l'année 1983.

13. Le requérant demande également une compensation, premièrement pour le tort moral qu'il aurait subi vu l'absence d'un préavis adéquat, ce dont sa réputation aurait terriblement souffert, prétend-il sans preuves à l'appui, et, secondement, en raison de la mauvaise foi de l'Organisation qui l'a maintenu douze années durant dans une situation d'emploi irrégulière. La seconde conclusion est inadmissible pour les raisons données plus haut. Pour ce qui est de la première, le Tribunal n'accepte pas l'éventualité d'un tort porté à la réputation du requérant. Toutefois, il admet que la cessation soudaine des services, sans avertissement, surtout dans une situation juridique restée obscure du fait essentiellement de l'Organisation, ne saurait être entièrement réparée par le versement du traitement non perçu. Il prendra donc ce facteur en considération.

14. Le requérant demande aussi le remboursement de la totalité de ses dépens. Sa principale conclusion n'ayant pas été accueillie, le montant qui lui est accordé ne saurait dépasser largement l'offre de l'Organisation, qu'il n'avait pas acceptée, de lui verser une indemnité calculée conformément à la législation uruguayenne. Cela étant, le Tribunal allouera au requérant non pas le remboursement de la totalité de ses dépens, mais une contribution à leur paiement.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est admise, la décision du Directeur en date du 2 octobre 1984 est annulée et l'Organisation versera au requérant :

1. la somme de 17.500 dollars des Etats-Unis à titre de réparation, avec intérêt au taux de dix pour cent l'an, à compter du 1er juillet 1983 et jusqu'à la date du paiement;
2. 1.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, le très honorable Lord Devlin, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 novembre 1985.

(Signé)

André Grisel
Devlin
William Douglas
A.B. Gardner

