

QUARANTE-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires GARCIA ET MARQUEZ

Jugement No 408

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête conjointe dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), par le sieur García, Juan Cesar, et le sieur Márquez, Miguel, le 17 mai 1979, la réponse de l'Organisation en date du 30 août 1979, la réplique des requérants datée du 1er octobre 1979 et complétée le 7 janvier 1980, et la duplique de l'Organisation datée du 29 janvier 1980;

Vu les demandes d'intervention déposées par les personnes énumérées ci-après :

M. Alonso,

E. Ambler,

J.C. Areitio,

A. Barahona,

M. Beaudry-Darisme,

A. Betbeder,

L.V. Cerezo,

B. Chiari,

M. Dicancro,

J.A. Dinelli,

D. Dobosch,

S. Espinola,

F. Fernandez,

J. García,

H. Gillepsie,

O.M. Glorioso,

L.M. Gluecksmann,

N.E. Gurisatti,

S.M. Lopez-Calleja,

A.C. de Martinez,

B. Mejia,

M. Muñoz,

M.I. O'Connel,

V. Ortega,

M. Perez Esandi,

J.C. Perrone,

U. Prezioso,

E. Quiñones,

C.L. Reyes,

P. Rodriguez,

L.M. Seba,

H. Silva,

N. Subiela,

J.R. Teruel,

A. Trenchi,

M. Troncoso,

T.J. Woods,

F. Zepeda;

Vu l'article II, paragraphe 5, l'article VII, paragraphes 1, 2 et 3, et l'article X, paragraphe 1 c), du Statut du Tribunal et l'article 17, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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. En 1978, le sieur García était le président du comité représentant le personnel de la PAHO, dit "Comité du personnel", et le sieur Márquez, le vice-président. Pendant l'année, un conflit ayant opposé le Comité du personnel au Directeur du Bureau sanitaire panaméricain, à savoir le secrétariat de l'Organisation, les facilités de communications telles que le télex ou le téléphone qui étaient à la disposition du comité furent supprimées. Le 31 octobre 1978, le sieur García et quatorze de ses collègues saisirent le Comité d'enquête et d'appel d'un recours alléguant la violation de la liberté syndicale et des dispositions contractuelles qui en garantissent l'exercice. A l'invitation de la Conférence panaméricaine de la santé (25 septembre - 3 octobre 1978), le Directeur ordonna à l'administration de rechercher un règlement avec les représentants du personnel et, à la suite des entretiens qui eurent lieu en conséquence, un accord intervint le 13 janvier 1979. L'accord prévoyait: 1) que d'amples facilités seraient assurées pour l'exercice des activités syndicales (locaux, aide au secrétariat, recouvrement des cotisations, temps libre, facilités de communications, contribution de l'administration aux frais); 2) que les mesures concernant le transfert d'un membre du Comité du personnel et le renouvellement de l'engagement de trois autres membres seraient reconsidérées; 3) que, pour tenir compte de l'accord intervenu, les parties s'entendraient sur les modifications à apporter au recours adressé au Comité d'enquête et d'appel. Une clause prévoyait que tout manquement à l'une quelconque de ces clauses entraînerait la caducité de l'accord. Toutefois, le 17 janvier 1979, le Sous-directeur qui avait mené les négociations et le chef du personnel informèrent le sieur García qu'ils estimaient que les représentants du personnel avaient porté atteinte à l'accord en faisant état directement auprès de plusieurs services pour obtenir d'eux les facilités promises, alors qu'il incombait à l'administration seulement de donner les instructions nécessaires à l'exécution de ces clauses et qu'en conséquence, l'administration se voyait forcée de mettre à l'étude des directives avant d'engager tous pourparlers avec les représentants du personnel au sujet de

l'octroi des facilités. Le sieur García, en sa qualité de président du Comité du personnel, répondit le lendemain que cette remarque au sujet des "directives" était en soi une violation de l'accord et le même jour, la présidente du Sous-comité des questions juridiques du Comité du personnel écrivit à la secrétaire du Comité d'enquête et d'appel pour demander au comité de reprendre la procédure d'examen du recours. Entre-temps, le 12 octobre 1978, le Directeur avait constitué un comité ad hoc d'enquête sur de prétendus "manquements de certains membres du personnel aux devoirs, obligations et prérogatives" découlant du Statut et du Règlement du personnel. Le Comité d'enquête et d'appel, agissant sur demande des requérants, invita en vain l'administration à produire le rapport de ce comité ad hoc d'enquête, cette dernière objectant que, conformément à l'accord, les requérants devaient préalablement modifier leur recours. Estimant que la situation était ainsi devenue une "impasse", les requérants saisirent le Tribunal de céans le 17 mai 1979.

B. Dans leur requête, les sieurs García et Márquez déclarent contester "le silence de l'administration en réponse à la réclamation du 30 novembre 1978 demandant que les dispositions 910 et 920 du Règlement du personnel et la disposition II.17 du Manuel soient respectées; également, le refus, par l'administration de toutes les facilités de représentation et la violation des accords de juin 1976 et du 13 janvier 1979".

C. A l'appui de la recevabilité de la requête, les requérants déclarent qu'ils ont épuisé tous les moyens administratifs de se faire entendre. Ils soutiennent que la défenderesse a refusé de retirer son allégation affirmant que les représentants du personnel ont violé l'accord et qu'ils l'ont ainsi rendu caduc. En même temps et contradictoirement, elle exige que l'accord soit appliqué en ce qui concerne les modifications au recours interne et refuse de répondre aux sollicitations du Comité d'enquête et d'appel tant que cela ne sera pas accompli. Les requérants considèrent en conséquence qu'ils sont dans l'impossibilité d'épuiser les voies de recours internes et que leur requête est de ce fait recevable devant le Tribunal.

D. En ce qui concerne le fond, les requérants affirment qu'ils sont victimes, ainsi qu'une quinzaine d'intervenants dont ils donnent la liste, de persécutions de la part du Directeur de la PAHO, persécutions qui ont revêtu la forme de transferts injustifiés, de mises à l'écart du travail, de non-renouvellements d'engagement, de rapports annuels défavorables, de critiques d'ordre professionnel sans fondement, etc., et ils attribuent ces représailles aux différends qui les ont opposés au Directeur dans le cadre des activités syndicales. Ces manoeuvres sont en contradiction flagrante avec les dispositions du Statut et du Règlement du personnel, qui garantissent le libre exercice des activités syndicales. Dans leurs conclusions, ils invitent le Tribunal à ordonner : 1) que l'Organisation honore ses engagements; 2) que le droit du personnel, des requérants et des intervenants, à défendre les conditions de service devant l'administration, par l'intermédiaire de représentants dûment élus, soit immédiatement rétabli conformément aux dispositions 920 et 930 du Règlement du personnel; 3) que les facilités syndicales soient rétablies, en sorte que le droit des requérants à recourir à l'assistance de l'Association du personnel se trouve protégé sur la base des accords existants et des pratiques remontant à 28 ans; 4) le remboursement des frais que l'Association a exposés du fait du refus des facilités; 5) qu'une réparation appropriée soit accordée aux requérants et à tous les intervenants dont la réputation a été atteinte par des remarques largement diffusées du Directeur au sujet de leur compétence personnelle et professionnelle; 6) que le droit d'association et la liberté syndicale soient respectés et que l'administration cesse ses persécutions de façon que les requérants et les intervenants puissent exercer leur activité syndicale sans crainte, comme le prévoient les dispositions du Statut et du Règlement du personnel applicables; 7) que leurs dépens leur soient accordés.

E. La défenderesse répond en demandant au Tribunal de déclarer : 1) que la requête n'est pas recevable parce que les dispositions du paragraphe 1er de l'article VII du Statut du Tribunal, relatives à l'épuisement des recours internes, n'ont pas été observées; 2) d'écarter les interventions au motif qu'elles ne remplissent pas les conditions du paragraphe 1 c) de l'article X du Statut du Tribunal, ni celles de l'article 17 du Règlement du Tribunal.

L'Organisation nie que le litige soit devenu sans issue au sein de l'Organisation. En effet, le secrétariat du Comité d'enquête et d'appel a fait savoir à l'administration qu'il ne pouvait être question de suspendre le recours introduit devant le comité par les requérants. De toute manière, c'est au comité et non aux requérants qu'il appartenait de juger si la procédure interne devait ou non se poursuivre et le comité a effectivement décidé lui-même de la poursuivre en informant l'administration, le 21 mars 1979, qu'il reprenait l'examen du recours tel qu'il avait été soumis le 1er décembre 1978. L'Organisation ajoute qu'en droit, l'accord du 13 janvier 1979 ne saurait régir directement l'examen du recours, modifié ou non, par le Comité d'enquête et d'appel. En effet, cet accord administratif est en quelque sorte une convention collective, et les clauses n'en ayant pas été reprises dans les conditions d'emploi du personnel, l'accord n'est pas du ressort du Comité d'enquête et d'appel, ni de celui du Tribunal. Il en est ainsi en particulier des clauses ayant trait aux facilités syndicales et même de celles qui concernent quatre membres du personnel (dont les interventions sont au surplus irrecevables). L'Organisation

conteste qu'il y ait eu des atermoiements de la part de l'administration, puisque dix semaines seulement se sont écoulées entre la date de l'accord (13 janvier 1979) et la décision du Comité d'enquête et d'appel d'examiner le recours tel que primitivement introduit. La requête est donc prématurée. En ce qui concerne les interventions, elles sont irrecevables parce que la situation personnelle des intervenants n'est pas identique à celle des requérants, leurs griefs étant fort différents, puisqu'ils se rapportent tantôt à un transfert, tantôt au non-renouvellement d'un engagement, ou encore aux notes professionnelles. Même les dix intervenants qui siégeaient au Comité du personnel en même temps que les requérants ne sont pas dans une situation identique. Enfin, deux intervenants (le sieur Dicancro et la dame Subiela) ont saisi eux-mêmes le Comité d'enquête et d'appel, ce qui est incompatible avec une intervention ayant le même objet.

F. Dans leur réplique, les requérants soutiennent qu'en vertu d'un principe général du droit, tout requérant doit avoir la faculté de saisir le Tribunal lorsque son recours interne est entravé par des atermoiements injustifiés (inordinate delays). Or le sieur Garcia a signifié à l'administration son intention de faire recours dès le 28 octobre 1978, puis a soumis son mémoire introductif au Comité d'enquête et d'appel le 1er décembre 1978. L'administration répondit seulement le 18 janvier 1979. Dans cette réponse, en outre, elle faisait état des travaux du comité ad hoc d'enquête. Sur les instances du sieur García, le Comité d'enquête et d'appel demanda à l'administration les 23 janvier, 12 février et 21 mars de produire le rapport du comité ad hoc d'enquête. Le 10 mai 1979, n'ayant toujours pas reçu le rapport, le Comité d'enquête et d'appel fixa un délai de cinq jours à l'administration pour lui faire savoir si elle refusait de lui fournir ce rapport. Trois jours après l'expiration de ce délai, l'administration n'ayant pas répondu, les requérants ont envoyé la présente requête au Tribunal. En ce qui concerne les interventions, les requérants font valoir que dès ses origines, le conflit a été un litige intéressant une même catégorie de membres du personnel. Or l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, prévoit la possibilité de recours affectant toute une catégorie de fonctionnaires. Tous les intervenants ont allégué le même préjudice, à savoir la violation des dispositions 8.1 du Statut du personnel et 910, 920 et 930 du Règlement du personnel, relatives au droit d'association, et ce préjudice leur a été causé en raison d'une caractéristique qui leur est commune : leur appartenance à l'Association du personnel et l'exercice des droits syndicaux reconnus par le Règlement du personnel. Enfin, tous ont le même intérêt, c'est-à-dire à ce qu'il soit mis fin aux pratiques qui portent atteinte à leurs conditions d'emploi. Le Tribunal a admis dans son jugement No 366 (affaire Biggio) que la situation des intervenants ne doit pas nécessairement être identique, mais similaire à celle du requérant. Enfin, les requérants estiment qu'il n'y a aucune incompatibilité entre les interventions de certains membres du personnel et le recours interne dont ils ont saisi parallèlement le Comité d'enquête et d'appel, étant donné que ces recours allèguent certaines violations du Statut et du Règlement différentes de celles qui font l'objet de la présente requête.

G. La défenderesse conteste dans sa duplique qu'il y ait eu des atermoiements de sa part. Les négociations entre les deux parties, entre décembre 1978 et janvier 1979, expliquent le retard, assez bref, intervenu alors. Les retards ultérieurs ont été dus aux différends au sujet de la production du rapport du comité ad hoc d'enquête. Mais lorsque l'administration n'a pas répondu avant le 15 mai à la demande du Comité d'enquête et d'appel, c'est-à-dire dans le délai qu'il lui avait fixé, c'était à cet organisme qu'il appartenait d'en tirer des conclusions et de décider de poursuivre l'examen de l'affaire, et cet incident n'autorisait en aucune manière les requérants à saisir directement le Tribunal. Au sujet des interventions, la défenderesse déclare que les requérants s'inspirent à tort d'un système juridique national (celui de la classe action) pour vouloir étendre indûment la portée de l'intervention telle qu'elle est définie dans le Statut et le Règlement du Tribunal. Un fait incontestable est que les intervenants ont des griefs très différents les uns des autres, ce qui d'ailleurs a amené certains d'entre eux à introduire eux-mêmes des recours devant le Comité d'enquête et d'appel. Enfin, l'Organisation note au sujet de l'accord du 13 janvier 1979 que, dans leur réplique, les requérants déclarent que le Tribunal n'est pas saisi de la question de la validité de l'accord, alors que, dans leur mémoire introductif d'instance, ils avaient déclaré que leur requête était dirigée, notamment, contre les violations de l'accord par le Directeur.

CONSIDERE :

Sur le principe de l'épuisement des recours internes :

1. L'article VII, alinéa 1er, du Statut du Tribunal subordonne la recevabilité d'une requête à l'épuisement des moyens de recours que le statut du personnel de l'organisation défenderesse met à la disposition du requérant. Pour que cette règle soit respectée, il ne suffit pas que, préalablement au dépôt de sa requête devant le Tribunal, le requérant se soit adressé à un organe interne de recours. Il doit attendre bien plutôt que cet organe ait statué.

Le principe posé n'est pas absolu, nonobstant l'absence de dérogation expressément prévue par le Statut du

Tribunal. Un requérant peut abandonner une instance introduite à l'intérieur de l'organisation, avant même la prise d'une décision, pour intervenir directement auprès du Tribunal lorsque l'organe interne de recours n'est pas en mesure ou n'a pas l'intention de se prononcer dans un délai raisonnable. Encore faut-il que l'incapacité ou le refus de cet organe résulte clairement des circonstances. Le Tribunal n'admettra qu'exceptionnellement que cette condition est remplie. Sinon, dans de nombreux cas, il se priverait de renseignements utiles que seul pourrait lui fournir l'organe interne de recours, mieux au courant que lui de la situation du personnel au sein de l'organisation.

Sur l'application du principe en l'espèce :

2. A la fin d'octobre 1978, le sieur Gracia a présenté une déclaration d'appel au Comité d'enquête et d'appel de l'Organisation. En mai 1979, le sieur Márquez et lui ont soumis chacun une requête au Tribunal, alors que l'organe saisi n'avait pas encore statué. Autrement dit, ils n'ont pas épuisé les voies de droit internes, comme l'exige l'article VII, alinéa 1er, du Statut du Tribunal. A titre de justification, ils font valoir en premier lieu que l'Organisation a usé de manoeuvres pour retarder la décision de l'organe interne de recours.

Sans doute résulte-t-il du dossier que, au lieu de faciliter le déroulement de la procédure interne, l'Organisation a contribué à le ralentir. D'abord, elle a sollicité des prolongations de délais, eu égard à la difficulté de communiquer avec son mandataire, domicilié en Europe. Elle a requis ensuite plus d'une fois la suspension de l'instance, en demandant la modification de l'appel conformément à un accord qu'elle avait conclu en date du 13 janvier 1979 avec les représentants de son personnel; elle se mettait ainsi en contradiction avec une lettre du 17 janvier 1979 où elle invoquait une violation de l'accord, soit une cause d'invalidité de ce dernier selon ses termes mêmes. De plus, invitée à diverses reprises à produire un rapport établi par un comité ad hoc, chargé d'enquêter sur les événements qui s'étaient passés avant et pendant la 20e Conférence sanitaire panaméricaine, elle a gardé le silence, sans prendre la peine d'en expliquer les raisons.

Toutefois, même si l'attitude de l'Organisation prête à la critique, elle n'autorisait pas les requérants à renoncer à une décision du Comité d'enquête et d'appel. En dépit de la passivité de la partie défenderesse, cet organe était en état de se prononcer. S'il ne pouvait obtenir en temps utile les documents réclamés, il lui incombait de trancher sur la base de ceux qu'il possédait. Le cas échéant, il devait résoudre en défaveur de l'Organisation les questions discutables. Bref, il n'y avait aucun motif valable de le dessaisir d'un appel sur lequel rien ne l'empêchait de prendre position.

3. En vérité, les requérants n'auraient été en droit de déroger au principe de l'épuisement des moyens de recours internes que si l'intention de ne pas rendre de décision dans un délai normal résultait clairement de l'attitude du Comité d'enquête et d'appel. Tel n'est cependant pas le cas.

Peut-être cet organe a-t-il fait preuve d'une patience excessive envers l'Organisation. Non seulement il lui a accordé des prorogations de délais, mais il a requis à trois reprises le dépôt du rapport du comité ad hoc. Toutefois, au vu des pièces du dossier, sa volonté de statuer sur l'appel dont il était saisi ne paraît pas douteuse. En effet, il a écarté les demandes de suspension de l'Organisation pour la sommer, le 10 mai 1979, de répondre au fond jusqu'au 15 du même mois. C'est dire qu'au moment où les requérants présentaient leurs requêtes au Tribunal, le Comité d'enquête et d'appel était sur le point de se prononcer. Dans ces circonstances, une exception à la règle de l'utilisation des voies de droit internes ne se justifiait pas.

Il importe de faire observer que, si l'appel adressé au Comité d'enquête et d'appel à la fin d'octobre 1978 n'était pas encore jugé en mai 1979, ce retard est dû dans une certaine mesure à l'accord qui avait été conclu en date du 13 janvier 1979 et dont l'application avait provoqué entre les parties des divergences de vues.

4. Les requérants soutiennent en outre que le Comité d'enquête et d'appel n'émet que des avis consultatifs, que le Directeur général ne les prend habituellement pas en considération et qu'en conséquence, les appels à l'organe de recours interne, loin de servir les intérêts du personnel, lui causent préjudice en différant l'issue des contestations.

Cette argumentation ne tient pas compte que, sans être définitives, les décisions du Directeur général sont susceptibles d'être attaquées auprès du Tribunal, qui tranche d'office en fait et en droit. Or, même si le Directeur général ne se soucie guère des recommandations du Comité d'enquête et d'appel, le Tribunal se fonde souvent sur les constatations de cet organe dans les domaines qui lui sont familiers. En particulier, dans la présente espèce, dont le sort dépend au moins autant de l'appréciation de déclarations orales que de l'examen de pièces écrites, le Tribunal serait embarrassé de se faire une opinion avant de connaître la manière de voir du Comité d'enquête et

d'appel. Le recours à cet organe n'est donc pas une vaine formalité.

5. Le président suppléant du Comité d'enquête et d'appel ayant démissionné le 19 avril 1979 et n'étant pas encore remplacé quelques mois plus tard, les requérants en déduisent que l'organe interne de recours était inapte à fonctionner. Cette conclusion est erronée. Elle ne pourrait être adoptée que si, après avoir été prié par le Comité d'enquête et d'appel d'en compléter la composition, le Directeur général avait refusé de s'exécuter dans un délai raisonnable. Or il n'est pas question d'une semblable démarche du Comité d'enquête et d'appel ni, partant, d'une réponse négative du Directeur général.

Sur les interventions :

6. Par définition, les intervenants n'ont pas plus de droits que les requérants auxquels ils se sont joints. Dès lors, le rejet des requêtes, tel qu'il résulte des considérants précédents, emporte celui des interventions. Point n'est donc besoin de se prononcer sur la qualité pour agir des intervenants.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les interventions sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 avril 1980.

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy