

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire OZORIO (No 4)

Jugement No 1367

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Edmund Peter Ozorio le 28 juillet 1993 et régularisée le 30 juillet, la réponse de l'OMS du 28 octobre, la réplique du requérant en date du 24 novembre 1993 et la duplique de l'Organisation du 28 janvier 1994;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article VII du Statut du personnel, les articles 860 et 1230 du Règlement du personnel, et le paragraphe 50 de la préface et le paragraphe VII.5.60, tel qu'en vigueur jusqu'au 15 juin 1992, du Manuel de l'OMS;

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 allégations suivants :

A. L'article VII du Statut du personnel de l'OMS se lit comme suit :

"7.1 Sous réserve des conditions et des définitions établies par le Directeur général, l'Organisation mondiale de la santé paiera les frais de voyage des membres du personnel et, le cas échéant, des personnes à leur charge ... lors de la cessation de leur emploi.

7.2 Sous réserve des conditions et des définitions établies par le Directeur général, l'Organisation ... paiera les frais de déménagement des membres du personnel ... lors de la cessation de leur emploi."

L'article 860 du Règlement du personnel dispose :

"En aucun cas un membre du personnel ne reçoit de paiement en espèces en compensation du non-exercice de l'un des droits prévus dans la présente section. Tout membre du personnel qui a droit au paiement de ses frais de voyage et de déménagement à l'occasion de son rapatriement et qui n'exerce pas ce droit dans l'année qui suit la date de la fin de son engagement est déchu de son droit, sauf prorogation expressément approuvée par le Directeur général."

Jusqu'au 15 juin 1992, le texte du paragraphe VII.5.60 du Manuel de l'OMS était tel que reproduit au considérant 1 ci-dessous. Il prévoyait que le déménagement à l'occasion du rapatriement devait s'effectuer dans l'année suivant la date de la fin de l'engagement, sauf que des exceptions à cette limite pouvaient être accordées par le chef du personnel.

Le requérant, citoyen des Etats-Unis né en 1928, est entré en 1958 au service du Bureau régional de l'OMS pour les Amériques, à Washington. De 1972 à 1977 il a été affecté au Bureau de liaison de l'OMS auprès des Nations Unies, à New York; en 1977 il a été muté au Bureau de l'information au siège de l'Organisation, à Genève, où il est demeuré jusqu'en 1988. Il a terminé sa carrière au grade P.4.

Ayant pris sa retraite le 30 novembre 1988, il a demandé au directeur de l'administration des contrats de la Division du personnel, par mémorandum du 14 mai 1990, "un délai pour le déménagement de son mobilier".

Par mémorandum du 28 mai, le directeur a prorogé jusqu'en novembre 1990 la durée de son droit au remboursement de ses frais de déménagement.

Dans un mémorandum du 12 décembre 1990, le requérant a demandé une nouvelle prolongation de un à six ans,

selon que sa femme, fonctionnaire locale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), déciderait soit de prendre une retraite anticipée à l'âge de cinquante-cinq ans, soit de rester en emploi jusqu'à l'âge de soixante ans.

Par mémorandum du 9 janvier 1991, le directeur par intérim de la Division du personnel lui a accordé une prorogation "définitive" d'une année jusqu'au 30 novembre 1991.

Par lettre du 19 juillet 1991, le requérant a demandé au directeur du personnel de trouver une solution.

Le directeur lui a confirmé, par lettre du 26 août, que sa décision de ne pas lui accorder de prorogation au-delà du 30 novembre 1991 était "définitive".

Le 26 octobre 1991, le requérant a interjeté appel aux termes de l'article 1230.1.2 du Règlement du personnel, au motif d'un examen incomplet des faits. Dans son rapport du 8 avril 1993, le Comité d'appel du siège a recommandé au Directeur général de "reconsidérer" la question. Par lettre du 1er mai 1993, le Directeur général lui a donné jusqu'au 1er mai 1995 pour demander le remboursement de ses frais de déménagement. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision du 1er mai 1993 constitue un détournement de pouvoir. Il avance trois moyens.

Premièrement, le Directeur général a fait une erreur de droit. Son pouvoir d'appréciation, aux termes de l'article 860 du Règlement du personnel, et celui du chef du personnel, aux termes du paragraphe VII.5.60 du Manuel de l'OMS, sont discrétionnaires. Aussi l'administration a-t-elle eu tort de se fonder sur une mesure arrêtée en 1972, mais non publiée, qui limitait à trois ans après la fin de l'engagement les prorogations de la période pendant laquelle un membre du personnel peut demander le remboursement de ses frais de déménagement. Pour autant que le Manuel, selon le paragraphe 50 de sa préface, est "la seule source unifiée d'information sur les mesures prises par le Directeur général", une mesure que l'administration ne publie pas ne peut éteindre un droit reconnu par les dispositions réglementaires.

En tout état de cause, les larges pouvoirs d'appréciation reconnus par l'article 860 du Règlement du personnel et le paragraphe VII.5.60 du Manuel s'expliquent par l'impossibilité de prévoir tout ce qui peut arriver. Au lieu de se fonder sur une "mesure" non publiée, le Directeur général avait l'obligation de mettre en balance l'ensemble des circonstances et, principalement, la situation professionnelle de la femme du requérant.

Deuxièmement, le refus du Directeur général de prendre en considération la situation de la femme du requérant constitue une erreur de fait.

Enfin, le requérant allègue un abus de pouvoir. Le Directeur général n'a pas motivé sa décision du 1er mai 1993 de ne proroger son droit que de deux ans. Il n'aurait rien coûté à l'Organisation de le proroger de dix-neuf mois de plus; la perte que lui-même et sa femme subiraient, si elle prenait une retraite anticipée ou s'il perdait son droit au remboursement de ses frais de déménagement, pourrait être importante. Il soutient que la position de l'administration va à l'encontre des tendances actuelles de l'emploi des femmes.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'Organisation d'en prendre une autre qui tienne compte de la date réelle du départ à la retraite de sa femme. Il demande aussi 5 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient que la requête est irrecevable. La mesure définitive, au sens de l'article 1230.8.1, est celle qui a été notifiée le 9 janvier 1991 par le directeur du personnel par intérim. Bien que, conformément à l'article 1230.8.3 du Règlement du personnel, le requérant ait eu soixante jours civils pour déclarer son intention de faire appel, il ne l'a fait que le 26 octobre 1991, soit longtemps après l'expiration du délai.

Sur le fond et subsidiairement, l'Organisation s'emploie à réfuter les arguments du requérant. Aux termes des dispositions applicables, le droit d'un fonctionnaire au remboursement de ses frais de déménagement expire un an après la fin de son engagement. Au cours des vingt dernières années, le Directeur général a eu pour pratique de n'accorder des prorogations allant jusqu'à trois ans après la fin de l'engagement "que dans des circonstances exceptionnelles entraînant de sérieuses difficultés". Pareille politique est une sauvegarde contre un abus d'autorité : accorder une faveur au requérant aurait porté atteinte à l'égalité de traitement à laquelle le personnel a droit.

L'Organisation lui a accordé la période la plus longue possible pour prétendre au remboursement de ses frais de déménagement. Loin d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation, le Directeur général a accédé aux souhaits du requérant en approuvant le versement, en 1988, de son allocation de rapatriement et, en 1989, de ses frais de rapatriement, bien qu'il n'ait pas quitté son lieu d'affectation.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses demandes. En ce qui concerne la recevabilité, il signale que sa lettre du 19 juillet 1991 était une demande de réexamen de la décision du 9 janvier, aux termes de l'article 1230.8.1 du Règlement du personnel. Le directeur du personnel l'ayant rejetée dans une lettre du 26 août, qui déclarait "ceci est une décision définitive", le requérant a indiqué son intention d'interjeter appel le 26 octobre 1991, soit dans le délai de soixante jours.

Quant à l'erreur de droit, il soutient qu'une règle n'est applicable qu'à compter de la date à laquelle elle est portée à la connaissance de ceux auxquels elle s'adresse. Même si certains fonctionnaires ont pu souffrir de l'omission, il n'y a aucune raison de faire supporter au requérant un traitement illégal : comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 767 (affaire Cachelin), "l'égalité devant la loi n'est pas l'égalité dans l'illégalité".

La réponse n'explique pas pourquoi le Directeur général a choisi le 1er mai 1995 comme date limite : l'absence de toute relation "rationnelle" entre cette date et les circonstances de l'affaire montre que le pouvoir d'appréciation a été exercé de façon "fantaisiste et arbitraire".

E. Dans sa duplique, l'OMS remarque que, bien que la "correspondance dilatoire" du requérant ait provoqué le rejet de ses contre-propositions, la décision définitive était clairement celle du 9 janvier 1991. Le requérant souhaite simplement bénéficier d'un traitement préférentiel qui est en contradiction avec une mesure sur laquelle l'OMS attire l'attention de ses fonctionnaires dans son programme de "préparation à la retraite".

CONSIDERE :

Sur la recevabilité

1. Le requérant prit sa retraite de l'OMS le 30 novembre 1988. Aux termes du paragraphe VII.5.60 du Manuel de l'OMS en vigueur à l'époque :

"Tout déménagement dans le cadre d'un rapatriement doit commencer au plus tard un an après la cessation de service. Des prorogations de délais peuvent être accordées par le chef du personnel sur la base d'une demande écrite, et à condition que cela n'entraîne aucun coût additionnel pour l'Organisation."

Ce paragraphe fut amendé avec effet au mois de juin 1992 pour permettre des "prorogations de délais, d'un maximum de deux ans (une année à la fois)".

2. Le 14 mai 1990, le requérant demanda le report du délai autorisé pour le déménagement de ses effets personnels à l'occasion de son rapatriement. Le 28 mai, l'Organisation accepta de reporter ce délai au 30 novembre 1990. Elle ajouta que sa responsabilité serait "limitée aux coûts de l'opération tels qu'encourus à la date du 30 novembre 1989".

3. Le 12 décembre 1990, le requérant sollicita une seconde prolongation de délai en raison du départ à la retraite de sa femme, fonctionnaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Genève, où elle était titulaire d'un contrat de durée indéterminée. Il ne mentionnait aucune date, car si elle prenait une retraite anticipée, à l'âge de cinquante-cinq ans, ce serait en 1991, alors que si elle la prenait à soixante ans, ce serait en 1996. Il demandait donc que la date ne soit pas arrêtée.

4. Le 9 janvier 1991, le directeur par intérim de la Division du personnel répondit qu'il acceptait un "dernier report d'une année, jusqu'au 30 novembre 1991".

5. Par lettre du 19 juillet 1991, le requérant demanda au directeur du personnel de prendre une décision dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, en tenant compte du fait que des cas comme le sien n'étaient pas rares dans le système des Nations Unies, et deviendraient plus fréquents encore. Il fit valoir que l'Organisation n'encourait pas de frais supplémentaires en accédant à sa demande.

6. Le 26 août 1991, le directeur lui répondit qu'il était "incorrect et inacceptable que la situation professionnelle de [sa] femme intervînt dans [sa] relation contractuelle avec l'Organisation", et que, bien qu'il existât un précédent par lequel l'Organisation avait accordé une prolongation de délai supérieure à celle habituellement pratiquée, aucune exception n'avait été admise depuis que le Directeur général avait défini la politique établissant un délai. Le directeur concluait que :

"Il ne peut vous être accordé de prolongation de délai pour le déménagement de vos effets personnels au-delà d'une période de trois ans à partir de la date de votre cessation de service. Ceci est une décision définitive."

7. Le 26 octobre 1991, le requérant saisit le Comité d'appel de "la décision définitive de l'administration matérialisée par la lettre du 26 août". L'Organisation alléguait, devant le comité, que la décision définitive était datée du 9 janvier 1991 et que l'appel était donc forclos. Mais le comité considéra que l'appel, basé sur la lettre du 26 août 1991, était recevable.

8. L'Organisation soutient que le recours interne fut introduit devant le Comité d'appel bien après l'expiration du délai de soixante jours permettant de recourir contre une "décision définitive", ladite "décision définitive" au sens de l'article 1230.8.1 du Règlement du personnel étant "matérialisée par la lettre du directeur du personnel en date du 9 janvier 1991". Cet article se lit comme suit :

"Un membre du personnel ne peut faire appel devant un comité que lorsque tous les recours administratifs existants ont été épuisés et que la mesure qui fait l'objet de la plainte est devenue définitive. Une mesure est considérée comme définitive lorsqu'elle a été prise par un fonctionnaire dûment habilité et que le membre du personnel en a reçu notification par écrit."

De son côté, le requérant souligne que la lettre de l'OMS du 28 mai 1990 évoquait la possibilité d'un "nouveau report définitif" et que, dans sa lettre du 9 janvier 1991, la référence à "un dernier report d'une année" était une simple indication de la dernière prolongation que l'OMS était disposée à lui accorder, et non une mesure "définitive" au sens de l'article 1230.8.1. La question est donc de savoir si c'est la lettre du 9 janvier 1991 ou celle du 26 août 1991 qui doit être considérée comme la mesure "définitive" du directeur du personnel.

9. La lettre du 9 janvier 1991 accordait au requérant une dernière prorogation de délai pour le déménagement de ses effets personnels. Aux termes de l'article 1230.8.1, le fonctionnaire est tenu d'épuiser tous les recours administratifs existants, et aucun délai n'est fixé pour ce faire. Dans sa lettre du 19 juillet, le requérant demandait que le directeur du personnel - "et, si nécessaire le Directeur général" - utilisât son pouvoir d'appréciation. Cela revenait en fait à demander l'ouverture d'un "recours administratif". Le 26 août l'Organisation répondit à l'argument du requérant concernant la retraite de sa femme et conclut qu'il s'agissait d'une décision définitive.

10. Puisque l'Organisation considère la lettre du 26 août 1991 comme une "mesure définitive", celle du 9 janvier 1991 ne peut l'avoir été également, et il résulte clairement des termes de la lettre que le Directeur général était lui-même d'avis que la décision contenue dans la lettre du 9 janvier 1991 n'était pas définitive. Il en résulte que la lettre du 26 août 1991 constituait la mesure définitive prise par l'Organisation, et que le recours interne s'est exercé dans le respect du délai fixé par l'article 1230.8.1. Le requérant ayant, conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, épuisé les voies de recours internes, sa requête est recevable.

Sur le fond

11. La présente affaire soulève le problème du temps imparti à un fonctionnaire de l'OMS pour exercer, au moment de son départ à la retraite, son droit au déménagement de ses effets personnels, aux frais de l'Organisation. Avant que le requérant ne soit parti à la retraite le 30 novembre 1988, l'Organisation avait affirmé qu'il avait droit au remboursement de ses frais de déménagement. Elle lui accorda deux prorogations de délai pour effectuer ce déménagement, d'abord jusqu'au 30 novembre 1990, et ensuite jusqu'au 30 novembre 1991. Après l'expiration du premier délai, il demanda qu'aucune date ne soit arrêtée jusqu'au départ à la retraite de sa femme. Mais l'Organisation refusa toute nouvelle prorogation au-delà du 30 novembre 1991. Au terme d'une correspondance, le directeur du personnel maintint, le 27 novembre 1991, la décision contenue dans sa lettre du 26 août.

12. Dans son rapport du 8 avril 1993, le Comité d'appel considéra que l'administration avait donné une interprétation trop restrictive du Manuel, et ce au détriment du requérant, et que le Directeur général n'avait pas été bien conseillé dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Il recommanda au Directeur général de reconsidérer sa

décision.

13. Le 1er mai 1993, le Directeur général informa le requérant de sa décision. Il rejeta l'interprétation du paragraphe du Manuel fournie par le comité, mais ajouta que :

"J'ai, cependant, accepté la recommandation du comité et vous autorise donc exceptionnellement à déménager vos effets personnels dans un délai de trois ans au plus à compter de la date de cette décision. Vous devez toutefois prendre note de ce que la responsabilité de l'OMS sera limitée aux coûts de l'opération tels qu'encourus au 30 novembre 1989."

Le Directeur général a donc prolongé le délai jusqu'au 1er mai 1995. Telle est la décision attaquée.

14. Le Tribunal considère que c'est le texte du paragraphe VII.5.60 du Manuel en vigueur au moment du départ à la retraite du requérant qui doit s'appliquer. La décision litigieuse ayant dès lors été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, le Tribunal peut, dans les limites d'un contrôle restreint, examiner sa légalité.

15. Le requérant soutient que la décision est viciée. Il fonde son argumentation sur le fait que cette décision ne spécifie pas les motifs du report du délai au 1er mai 1995, et ne tient compte ni de ses intérêts légitimes ni de ceux de sa femme. A son avis, la décision est incohérente, car, alors que "le Directeur général affirme accepter la recommandation du Comité d'appel, il exprime par ailleurs son désaccord avec les conclusions dudit comité". L'Organisation rejette ces arguments et soutient que le Directeur général a "correctement exercé son pouvoir discrétionnaire".

16. La décision du Directeur général est arbitraire, non seulement parce qu'elle omet de mentionner les motifs qui ont présidé au choix de la date du 1er mai 1995 comme nouveau délai pour le remboursement des frais de son déménagement, mais aussi parce qu'elle ne répond pas de façon cohérente à sa demande. Par conséquent, elle constitue un usage incorrect du pouvoir d'appréciation.

17. Pour les raisons exposées ci-dessus, la décision du Directeur général du 1er mai 1993 est annulée. L'affaire est renvoyée devant l'Organisation, et le Directeur général devra prendre une nouvelle décision.

18. Comme la requête est accueillie, le requérant a droit aux dépens, dont le montant est fixé à 4 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 1er mai 1993 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant l'Organisation pour qu'elle prenne une nouvelle décision sur le délai à accorder au requérant pour le remboursement des frais de déménagement de ses effets personnels.
3. L'Organisation lui versera 4 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

(Signé)

José Maria Ruda
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner