

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire LEGER

Jugement No 486

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par le sieur Léger, Adrien, le 23 avril 1981, la réponse de la PAHO en date du 11 juin, la réplique du requérant datée du 21 juillet et la duplique de la PAHO du 17 août 1981;

Vu l'article II, paragraphes 1 et 5, du Statut du Tribunal, l'ancien article 360 du Règlement du personnel de la PAHO et les articles 460 et 1230 dudit règlement;

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 est entré au service du Bureau sanitaire panaméricain, le secrétariat de la PAHO, à Washington, en 1963 en qualité de commis de grade G.4 aux services financiers. Il a la citoyenneté haïtienne, mais était titulaire d'un visa de résidence aux Etats-Unis de 1963 à 1980. Le 1er février 1978, son poste G.8 a été reclassé au grade P.2 et il fut promu en conséquence. Il reçut alors une offre d'emploi qu'il signa le 27 janvier et dans laquelle il certifiait que Les Cayes, Haïti, était le lieu normal de sa résidence. Le 21 février, il écrivit au chef du personnel pour demander que ce lieu soit Les Cayes et non plus Washington, conformément à l'article 360, et qu'on l'aide à obtenir un visa "G.IV" de non-immigrant en remplacement de son visa de résidence aux Etats-Unis. Dans sa réponse en date du 20 avril 1978, le chef du personnel refusa l'une et l'autre demande, lui renvoya l'offre d'emploi signée en lui demandant de signer à la place une formule donnant Washington comme lieu normal de résidence, ce qu'il fit le 26 septembre. Le 6 juin 1979, il écrivit à nouveau au chef du personnel pour lui demander de revoir la question, en faisant valoir que l'article 360 du Règlement avait été mal appliqué, étant donné qu'une nouvelle disposition, l'article 460, était entrée en vigueur en janvier 1978; celle-ci a la teneur suivante :

"Si [le membre du personnel] vivait dans un autre pays au moment de son engagement, le lieu de résidence reconnu est une localité du pays dont il est ressortissant, choisie de concert avec lui, étant entendu que ce choix doit être raisonnablement motivé."

Le 20 juillet, le chef du personnel répondit en refusant la demande du requérant au motif que celui-ci résidait aux Etats-Unis depuis 1963. Le 1er juillet 1980, l'intéressé écrivit à nouveau au chef du personnel pour lui demander une décision "définitive" au sens de l'article 1230.8 du Règlement du personnel. Le 10 septembre, il communiqua des informations complémentaires à la demande de l'Organisation. Le 8 octobre, le nouveau chef du personnel lui répondit, une fois de plus, par un refus. Le requérant saisit alors le Comité d'enquête et d'appel. Dans son rapport du 4 mars 1981, cet organisme recommanda à l'unanimité, entre autres choses, la modification de la décision du 8 octobre 1980. Par une lettre du 14 avril 1981, qui constitue la décision attaquée, le Directeur informa le requérant qu'il n'acceptait pas les recommandations du comité et que la décision était donc maintenue.

B. Le requérant fait observer que l'article 460 est conçu en termes impératifs et qu'il ne laisse aucune marge d'appréciation. Pour les fonctionnaires qui, comme lui-même, résident lors de leur nomination dans le nouveau pays tout en étant ressortissants d'un autre, le lieu normal de résidence doit être situé dans le pays dont l'intéressé a la nationalité. Si l'ancien article 360 a été remplacé par l'article 460, c'était précisément pour répondre à des cas semblables au sien, que l'ancienne disposition ne couvrait pas de manière adéquate. On lui a refusé à tort la possibilité de modifier le lieu de résidence au moment de sa promotion. Les promotions de ce genre sont en général considérées par la PAHO comme de nouveaux engagements, ce qui ressort clairement, en l'espèce, du fait qu'il a reçu une offre d'engagement qu'on le pria de signer. L'article 460 du Règlement a donc été mal appliqué. Aussi le requérant demande-t-il au Tribunal d'annuler la décision, d'ordonner à la PAHO de désigner les Cayes

comme lieu normal de résidence et de lui accorder avec effet à compter du 1er janvier 1978 tous les droits dont jouissent les membres du personnel recrutés sur le plan international, en ce qui concerne notamment le congé dans les foyers, l'allocation de non-résident, l'allocation de rapatriement et l'allocation pour frais d'études, de lui accorder ses dépens et toute autre réparation que le Tribunal estimera opportune.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient que le requérant n'était pas en droit de faire modifier le lieu normal de sa résidence du fait de sa promotion. L'article 460 du Règlement est explicite sur ce point : le lieu de résidence doit être déterminé "au moment de l'engagement" et reconnu "pendant toute la durée de ses services comme son lieu de résidence avant son engagement". Il n'y a donc pas à modifier en raison de cet article une détermination dûment faite. L'erreur administrative commise par l'envoi au requérant d'une formule intitulée "offre d'engagement" ne modifie en rien les faits de la cause. De surcroît, il est faux d'affirmer que la PAHO accorde normalement un changement de résidence lors d'une promotion à la catégorie professionnelle. Une modification ne s'imposait pas non plus en droit en vertu de l'article 460, car cette disposition permet l'exercice du pouvoir d'appréciation dans chaque cas et la désignation d'un lieu situé dans le pays de la nationalité n'est nullement impérative. Cela ressort clairement de la dernière phrase de cet article, qui est rédigée ainsi : "Dans certains cas particuliers, un autre endroit peut être envisagé si les circonstances le justifient." La décision de continuer à reconnaître les Etats-Unis comme lieu de résidence était en outre appuyée par les faits et ne constituait donc pas un détournement de pouvoir. Le requérant a quitté Haïti en 1962 de son plein gré et il avait passé neuf mois aux Etats-Unis avant d'entrer au service de la PAHO. Sa prétention à une résidence à Haïti est bien mince. En tout état de cause, les avantages accordés en cas d'expatriation sont prévus à l'intention de fonctionnaires qui ont quitté leur pays pour entrer au service de l'Organisation, ce qui ne s'est pas passé pour le requérant. La PAHO invite donc le Tribunal à rejeter la requête comme non fondée.

D. Dans sa réplique, le requérant, après avoir relevé certaines erreurs matérielles et des erreurs de fait dans la réponse de la PAHO, développe son argumentation. Il relève qu'une mutation à la catégorie professionnelle fait jouer une série d'obligations si différentes, pour les deux parties, que le membre du personnel est invité à signer lors de sa promotion des documents d'engagement. Pareil arrangement contractuel nouveau équivaut à un nouvel engagement autorisant un changement du lieu de résidence en vertu de l'article 460 du Règlement du personnel. Le Comité d'enquête et d'appel a écarté à juste titre toute distinction entre promotion et nouvel engagement et il n'est pas convaincant d'arguer qu'une "offre d'emploi" a été envoyée au requérant par suite d'une erreur administrative. Contrairement à l'affirmation de l'Organisation, la disposition, qui précise "le lieu de résidence reconnu est l'endroit...", ne laisse aucune latitude de choisir une localité qui ne serait pas dans le pays dont l'intéressé a la nationalité pour les fonctionnaires qui vivent dans un autre pays au moment de l'engagement. La référence à un choix opéré "de concert" avec l'intéressé et à la nécessité d'un choix qui doit être "raisonnablement motivé" ne vaut que pour la détermination d'une localité située dans le pays de la nationalité. En outre, même si la disposition permet une certaine latitude, l'Organisation en a abusé en l'occurrence car elle n'a pas considéré tous les faits, en particulier les informations complémentaires fournies par le requérant à la demande de l'administration. Il explique pourquoi, à son avis, les faits ne permettent pas de le considérer comme ayant sa résidence permanente aux Etats-Unis et, d'après lui, on ne saurait soutenir que sa prétention à une résidence à Haïti serait mince : l'article 460 n'exige pas la présence matérielle dans le pays pour l'établissement de la résidence. Aussi le requérant maintient-il la totalité de ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la PAHO commence par présenter des observations au sujet des erreurs matérielles et des erreurs de fait que sa réponse contiendrait; elle rejette la grande majorité des allégations du requérant. Puis elle expose que le sens de l'article 460 ne soutient ni l'une ni l'autre des deux principales conclusions de la requête, à savoir que tout membre du personnel serait réputé résider dans le pays dont il a la nationalité indépendamment des faits et qu'il a droit à une nouvelle détermination du lieu de résidence lors d'une promotion à la catégorie professionnelle. La PAHO développe également son raisonnement selon lequel les faits justifiaient en l'occurrence le refus de modifier le lieu de résidence et confirme que sa décision n'était pas illégale et ne constituait pas un détournement de pouvoir. Elle invite donc le Tribunal à rejeter la requête comme non fondée.

CONSIDERE :

1. L'ancienne disposition 360 du Règlement du personnel avait la teneur suivante :

"Au moment de l'engagement d'un membre du personnel, le Bureau détermine, en consultation avec celui-ci, le lieu qui sera reconnu, pendant toute la durée de ses services, comme son lieu de résidence avant son engagement pour la fixation de ses droits, en application du présent Règlement. En l'absence de raisons contraires, le lieu de

résidence reconnu est l'endroit où le membre du personnel résidait, au moment de son engagement, dans le pays dont il est ressortissant. Dans certains cas particuliers, un autre endroit peut être envisagé si les faits le justifient."

2. Le requérant est entré au service de l'Organisation en août 1963 au grade GS.4. Il avait (et conserve) la citoyenneté haïtienne et vivait à Washington après avoir émigré aux Etats-Unis et obtenu, en sa qualité d'immigrant, un visa de résident environ neuf mois auparavant. Conformément à la disposition susmentionnée, le lieu de sa résidence avant son engagement avait été déterminé en consultation avec lui et fixé à Washington; il avait certifié par écrit : "Mon lieu normal de résidence est ... Washington, où j'ai établi mes foyers et où j'entends être rapatrié." En tant qu'immigrant, il avait droit à la naturalisation après cinq ans de résidence, mais il ne l'a pas demandée. Il a maintenu ses liens avec Haïti, où il a passé avec sa famille un certain nombre de ses congés, en voyageant à ses propres frais.

3. En 1978, le poste du requérant était classé GS.8. Le 21 janvier, le sieur Ortega, chef du personnel, lui signifia que son poste avait été reclassé au grade P.2 et qu'il serait promu en conséquence, les documents devant suivre. Le document qu'il reçut ensuite était une offre d'engagement au poste de spécialiste des services financiers, au grade P.2; elle était établie sur une formule imprimée conçue à l'intention des nouveaux venus. Le requérant joignit à son acceptation de l'offre une demande de désigner comme lieu normal de résidence Les Cayes, Haïti, au lieu de Washington, sur la base des dispositions de l'article 360. Il se heurta finalement à un refus, qui fait l'objet de la présente requête.

4. Il y a lieu de constater que le changement de la position du requérant a influé sur les droits dont il est question à l'article 360 du Règlement, à savoir les avantages accordés aux expatriés, qui permettent à des personnes recrutées à l'extérieur de maintenir, si elles le veulent, leurs contacts avec le pays des foyers; les plus importants de ces avantages sont les congés dans les foyers et l'allocation pour frais d'études. Ils sont accordés de façon plus libérale aux fonctionnaires des grades P qu'à ceux de la catégorie GS. En outre, un amendement apporté en 1978 à l'article 360 (devenu l'article 460) a dissipé toute obscurité qui aurait pu naître du fait qu'au moment de l'engagement le requérant ne résidait pas à Haïti. Selon l'article 460, le lieu de résidence devant être reconnu était incontestablement une localité située dans le pays de la nationalité "si rien ne s'y oppose".

5. Le requérant a rencontré une grande difficulté du fait que tant d'après le nouvel article 460 que d'après l'ancien article 360, les termes pertinents n'ayant pas été modifiés par l'amendement de 1978, il convenait de déterminer le lieu qui sera reconnu "pendant toute la durée de ses services comme son lieu de résidence avant son engagement". Comment ce lieu pouvait-il être différent en 1979 de ce qu'il était en 1963 ? Le requérant propose deux solutions à cet effet.

6. La première, c'est que le changement de situation survenu en 1979 équivalait à un nouvel engagement; il ne s'agissait pas d'une simple promotion à un autre grade puisqu'il y a des différences fondamentales entre la catégorie P et la catégorie GS, telles que l'impossibilité de changer le lieu d'affectation d'un fonctionnaire des services généraux (GS), tandis que le membre du personnel appartenant à la catégorie P peut être tenu de travailler n'importe où. A première vue, ce raisonnement est étayé par le fait que le document envoyé au requérant était une offre d'engagement. L'Organisation dit que ce document a été utilisé et envoyé par erreur. Le Tribunal doute que le changement de situation ait été un engagement, de quelque sorte que ce soit; le requérant a conservé le même poste, reclassé à un grade supérieur. En tout état de cause, le sens du mot "appointment" (rendu par "engagement" dans le texte français) dépend du contexte. Il peut signifier une nomination au service de la PAHO ou l'affectation à tel ou tel poste au sein du personnel. A l'article 460, il est clairement utilisé au premier de ces sens, et s'applique à une nomination au service de l'Organisation; d'ailleurs, le mot "engagement" dans le texte français de l'article 460 ne peut prêter à confusion. On ne saurait prétendre, et tel n'est d'ailleurs pas le cas, qu'en janvier 1979 le requérant a achevé une période de service pour en commencer une autre sans changer de poste. Cette solution doit être écartée.

7. La seconde solution consiste à dire que l'Organisation a pour principe de considérer qu'une promotion d'un grade GS à la catégorie P justifie un réexamen en vertu de l'article 460 du Règlement du personnel. Il est amplement établi qu'il s'agissait là de la politique déclarée de l'Organisation, encore qu'abstraction faite d'un cas il n'y ait rien, dans le dossier, qui prouve qu'elle était appliquée dans la pratique. Ce cas, c'est la présente espèce, où le sieur Ortega a appliqué la règle mais rejeté la demande, étant donné que la condition "si rien ne s'y oppose" n'était pas remplie. Il convient donc de savoir si le Tribunal a compétence pour faire respecter un principe ou une pratique.

8. Conformément à son Statut, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des

stipulations du contrat d'engagement de fonctionnaires et des dispositions du statut du personnel qui sont applicables en l'espèce. Le Tribunal n'a pas interprété de façon étroite l'expression "stipulations du contrat d'engagement"; il l'a prise d'une manière assez large pour qu'elle couvre les obligations découlant de la relation créée par l'engagement. Il a estimé qu'une déclaration du Directeur expliquant une pratique qu'il a l'intention de suivre peut, sous certaines conditions, créer une telle obligation. Les déclarations de ce genre portent souvent, comme c'est le cas en l'occurrence, sur la façon dont le Directeur entend appliquer une disposition réglementaire qu'elles clarifient et amplifient. Mais de même qu'une disposition réglementaire ne doit pas aller à l'encontre du statut du personnel en vertu duquel elle a été établie, une déclaration de principe ne doit pas être en conflit avec la disposition réglementaire qu'elle précise. L'article 460 prescrit que le lieu déterminé au moment de l'engagement sera reconnu pendant toute la durée des services. Cela interdit la modification du lieu de résidence que le requérant voudrait voir ordonnée par le Tribunal.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est rejetée.

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