

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaire DAHLQVIST

Jugement No 1108

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Nils Dahlqvist le 10 août 1990 et régularisée le 13 août, la réponse de l'OMS du 5 octobre, la réplique du requérant du 28 novembre, la duplique de l'OMS du 21 décembre 1990, le mémoire supplémentaire du requérant en date du 18 mars 1991 et les ultimes écritures de l'Organisation du 30 avril 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 1230.8 et 1330 du Règlement du personnel de l'OMS et la disposition II.12.320 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. Le requérant, ressortissant suédois, est resté vingt-cinq ans au service de l'Organisation mondiale de la santé avant de prendre sa retraite en 1985. A la suite d'une conversation téléphonique qu'il a eue en juin 1989, pendant qu'il était à Stockholm, avec le chef du Bureau de coordination extérieure (ECO), il s'est rendu à Genève pour travailler au siège de l'OMS en qualité de consultant au grade P.5 du 17 juillet au 17 octobre 1989. C'est là que, le 17 juillet, le premier jour de son engagement, il a signé une lettre d'acceptation dans laquelle il était mentionné que, en tant que recruté local, il ne recevrait pas d'indemnité journalière de subsistance.

Dans les mois qui suivirent, il a exprimé son mécontentement au sujet de son statut local tant auprès de son chef hiérarchique, le chef d'ECO, que de la Division du personnel. Dans un mémorandum du 18 octobre 1989 adressé au fonctionnaire de la Division chargé de l'engagement des consultants, son chef hiérarchique reconnaissait qu'"une série d'erreurs et de malentendus", essentiellement à ECO, avaient conduit à lui attribuer un statut local, et suggérait de remplacer son contrat actuel par un nouveau contrat de courte durée l'affectant à la catégorie des services organiques, avec effet rétroactif au 17 juillet 1989, de manière à améliorer les conditions de son engagement sans avoir à convertir son statut de local à non local. Toutefois, le directeur de la Division du personnel a rejeté cette suggestion, dans un mémorandum du 27 octobre 1989 adressé au chef hiérarchique du requérant; il indiquait que l'offre initiale était conforme aux instructions d'ECO, que le requérant l'avait acceptée et que la "différence de nature" entre les engagements de courte durée de la catégorie des services organiques et ceux des consultants empêchait une conversion rétroactive.

Dans un mémorandum du 23 novembre 1989 adressé au directeur du personnel, le requérant a demandé notification par écrit de la mesure définitive concernant son statut au sens de la disposition 1230.8.1 du Règlement du personnel; mais, le 4 décembre 1989, le directeur du personnel a répondu que la lettre qu'il avait signée le 17 juillet 1989 contenait déjà une telle notification.

Par lettre du 8 décembre 1989, il a interjeté appel, en vertu de la disposition 1230 du Règlement, auprès du Comité d'appel contre ce qu'il a défini comme "un ensemble de décisions administratives" et réclamé le statut non local ainsi qu'une indemnité de subsistance de trois mois. Dans son rapport du 28 mars 1990, le Comité a déclaré son appel recevable et, estimant que les "torts étaient partagés", a recommandé de lui accorder, à titre de compromis, la moitié de la différence entre le traitement qu'il touchait actuellement et celui dont le statut non local lui aurait permis de bénéficier. Cependant, par lettre du 10 mai 1990 - qui constitue la décision attaquée -, le Directeur général l'informait du rejet de son appel pour cause de forclusion conformément à la disposition 1230.8.3.

B. Le requérant soutient que la pratique de l'OMS consistait à accorder le statut local aux ressortissants de pays autres que la Suisse seulement lorsque leur situation était tout à fait différente de la sienne. Sa "résidence

principale" était en Suède depuis le mois d'octobre 1988. Bien qu'il ait effectivement signé une offre qui ne lui accordait pas d'indemnité de subsistance, une assistante administrative lui a assuré que les termes de son engagement étaient conformes à la pratique. C'est pourquoi il a supposé que l'Organisation avait ses raisons pour lui donner le statut local et que, de toute façon, c'était à l'administration et non à lui de s'assurer que l'offre qui lui était faite était matériellement correcte.

Bien que lui-même et son chef hiérarchique aient signalé l'erreur, l'Organisation n'a rien fait pour y remédier. Au lieu de cela, elle a laissé passer le temps dans l'espoir qu'il serait trop tard pour que le requérant puisse faire appel. Ce n'est que le 4 décembre 1989 que le directeur du personnel lui a écrit pour refuser de lui adresser la notification par écrit qu'il avait demandée en vertu de la disposition 1230.8.1 du Règlement. Mais, de toute façon, ce retard était sans importance puisque ses bulletins de paie mensuels équivalaient à une violation continue des dispositions du Règlement, de sorte que son recours interne n'était pas tardif.

Le requérant demande au Tribunal de lui accorder une indemnité journalière de subsistance de trois mois au taux en vigueur pour Genève et le remboursement de ses frais de voyage aller et retour de Stockholm à Genève. Il demande en outre une indemnité de 45.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour l'atteinte portée à ses perspectives d'emploi et pour "le stress et l'angoisse" subis, ainsi que 2.903 francs suisses à titre de dépens.

C. L'OMS répond que la requête est irrecevable parce que le requérant a négligé d'épuiser les moyens de recours internes. Aux termes de la disposition 1230.8.1, un membre du personnel ne peut faire appel que contre une mesure devenue définitive, "prise par un fonctionnaire dûment habilité" et notifiée au membre du personnel par écrit. La lettre du 17 juillet 1989 constituait une telle mesure, et le délai de soixante jours prévu par la disposition 1230.8.3 était déjà écoulé à la date du recours interne du requérant. Bien qu'il ait allégué qu'il contestait trois "décisions", il n'a pas précisé quand et par qui celles-ci avaient été prises et s'il avait reçu une notification par écrit de ces décisions. En fait, l'objet de sa contestation était une omission contre laquelle le recours approprié devait être recherché dans la disposition 1230.8.2.

Le mémorandum confidentiel adressé par le directeur du personnel au chef hiérarchique du requérant, et qui se bornait à confirmer les conditions de son engagement sans demander de notification formelle, n'équivalait pas à une mesure "définitive". Ses bulletins de paie ne peuvent pas davantage être considérés comme une décision définitive : la disposition 1230.8.1 prévoit qu'une telle décision doit être prise par un "fonctionnaire dûment habilité". Si l'indemnité de subsistance doit être considérée comme une prestation récurrente, son recours n'est recevable qu'à l'égard du paiement de l'indemnité du 30 septembre - soixante jours avant le dépôt de l'avis d'appel - au 17 octobre 1989, dernier jour de son engagement : aucune demande n'est recevable pour des montants dus avant le début de la période couverte par le recours.

Subsidiairement, l'OMS soutient que la requête est non fondée parce qu'il n'y a pas eu violation des conditions d'emploi du requérant. Le requérant eût-il été normalement considéré comme recruté sur le plan international, selon les pratiques ou les règles de l'OMS, que l'Organisation était libre d'introduire dans son offre des dispositions différentes. Quoi qu'il en soit, il avait des années d'expérience de la gestion du personnel. Par conséquent, il n'a jamais été question de l'inciter à accepter l'offre en lui faisant croire qu'il bénéficierait du statut non local. D'ailleurs, le fait qu'il ait omis de demander le remboursement de ses frais de voyage à son arrivée à Genève prouve qu'il n'avait même pas envisagé cette éventualité.

Dans ces conditions, il était raisonnable de ne pas lui accorder l'indemnité de subsistance. Comme il avait résidé à Genève pendant vingt-cinq ans, il était improbable que ses dépenses fussent aussi élevées que celles de quiconque ayant moins bien connu la ville. Il était bien payé, son loyer était bas et, de toute façon, il avait une pension.

D. Dans sa réplique, le requérant cherche à réfuter la réponse de l'OMS. Il conteste ses commentaires sur certains points de fait tels que son lieu de résidence et les entretiens qu'il a eus avec des membres de la Division du personnel.

Il développe son argumentation précédente sur la recevabilité, soulignant que le Comité, en tout cas, avait clairement jugé son recours recevable. Le fait de considérer un bulletin de paie comme la notification par écrit prévue par la disposition 1230.8.1 ne signifie pas que le membre du personnel qui l'a signé doit nécessairement être le même "fonctionnaire dûment habilité" qui a décidé du statut qui devait être le sien.

Sur le fond, il soutient que l'Organisation était liée par la disposition II.12.320 du Manuel, selon laquelle les consultants recevront l'indemnité de subsistance pour le pays dans lequel ils sont affectés, en vertu du principe *patere legem quam ipse fecisti*. Le fait qu'il ait résidé habituellement à Genève, que son loyer ait été élevé ou bas et qu'il bénéficie d'une pension n'a rien à voir avec la question. C'est pendant qu'il était en Suède et avant qu'il ne se mette en route pour prendre ses fonctions que son futur chef hiérarchique et lui-même furent convenus par téléphone qu'un engagement lui serait offert; le refus de lui accorder le statut non local a constitué une atteinte au principe de la bonne foi. Il maintient ses prétentions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme que la requête est irrecevable et, de surcroît, non fondée. Le requérant a accepté une offre sans s'informer de son statut et, pendant les deux mois suivants, il n'a rien fait d'autre que de laisser un message pour un administrateur du personnel. L'Organisation développe son argumentation concernant les bulletins de paie. Elle souligne la différence qui existe entre un bulletin de paie qui se borne à confirmer la décision individuelle antérieure notifiée dans la lettre d'acceptation et les bulletins de paie visés dans la jurisprudence sur la violation continue qui constituent l'application initiale de décisions d'ordre général.

F. Dans de nouvelles écritures autorisées par le Tribunal, les parties examinent certains points de fait soulevés dans leurs exposés précédents.

CONSIDERE :

1. Dans sa réponse, l'Organisation allègue, en premier lieu, que la requête est irrecevable parce que le recours interne n'a pas été formé à temps et, en second lieu, que la requête est, en tout état de cause, dénuée de fondement.

2. Le 17 juillet 1989, le requérant a reçu, par écrit, une offre d'engagement en qualité de consultant qui mentionnait : "Pas d'indemnité journalière de subsistance, [le requérant] étant recruté localement." Il a signé la lettre d'acceptation le même jour et pris ses fonctions le lendemain. La lettre d'acceptation contenait également les termes "Pas d'indemnité journalière de subsistance, [le requérant] étant recruté localement."

3. Le requérant a manifesté son mécontentement et, le 18 octobre 1989, le chef d'ECO a écrit au directeur du personnel pour essayer de régler l'affaire. Mais, dans sa réponse du 27 octobre, le directeur écrivait :

"... La Division du personnel s'est strictement conformée aux instructions reçues d'ECO par formulaire OMS 217.4 ... Ce formulaire ... avait été approuvé par PCO, et indiquait clairement que M. Dahlgvist devait être recruté localement, c'est-à-dire qu'il ne recevrait ni indemnité journalière de subsistance ni frais de voyage, mais toucherait une rémunération journalière de 130 dollars des Etats-Unis.

L'offre d'engagement a été proposée à M. Dahlgvist, qui l'a acceptée et signée sur cette base, le 17 juillet 1989. En signant ce contrat, M. Dahlgvist a accepté les conditions qui s'y trouvaient stipulées.

A mon avis, toute objection aux conditions du contrat aurait dû être soulevée à cette époque, c'est-à-dire avant l'acceptation de l'offre d'engagement ... Il n'est plus temps, à ce stade, de réviser avec effet rétroactif un accord contractuel qui avait rencontré auparavant l'agrément des deux parties."

4. La position adoptée par le directeur est correcte en droit. Si le requérant réclamait le paiement de l'indemnité journalière de subsistance, il aurait dû le faire avant de signer l'offre d'engagement, ce qui eût permis à l'Organisation de maintenir ou de modifier les termes de son offre. Le requérant aurait pu avoir le droit de réclamer l'indemnité s'il n'avait pas signé un contrat qui l'excluait expressément; mais, en l'occurrence, il était lié par les clauses du contrat qu'il avait signé. Après tout, il était resté vingt-cinq ans au service de l'OMS et avait acquis pendant cette période l'expérience de la gestion du personnel jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite en 1985. C'est pourquoi il ne lui est pas loisible de plaider l'ignorance des conséquences de son acceptation.

5. Par ailleurs, bien que la disposition II.12.320 du Manuel, mentionnée plus haut, sous D, précise que les consultants recevront l'indemnité de subsistance pour le pays dans lequel ils sont affectés, l'article 1330 du Règlement du personnel prévoit que le Directeur général peut "nommer des consultants, sans tenir compte des dispositions des autres sections du présent Règlement". Ainsi, l'offre du Directeur général d'un engagement en qualité de consultant ne comportant pas l'indemnité journalière de subsistance était, en tout état de cause, tout à fait légale.

6. Dans ces conditions, la question du lieu de la résidence du requérant à la date de son engagement est sans

importance.

7. Etant donné que la requête doit, de toute façon, être rejetée pour les raisons qui précèdent, il n'est pas nécessaire de statuer sur les autres moyens soulevés par l'Organisation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
P. Pescatore
A.B. Gardner