

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

P.
c.
OMC

126^e session

Jugement n° 4022

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), formée par M. D. P. le 22 décembre 2015 et régularisée le 30 mars 2016, la réponse de l'OMC du 25 juillet, la réplique du requérant du 31 octobre, la duplique de l'OMC du 5 décembre 2016, les écritures supplémentaires du requérant du 28 août 2017, les observations de l'OMC à leur sujet des 18 et 26 septembre 2017 et les écritures finales du requérant du 12 janvier 2018;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

Le requérant conteste la décision de l'OMC de lui attribuer le statut de fonctionnaire recruté sur le plan local lorsqu'il est entré au service de l'Organisation.

Le requérant, ressortissant des États-Unis d'Amérique, est entré au service de l'OMC en mai 2014 au titre d'un contrat de durée déterminée le désignant comme recruté sur le plan local. Au moment de sa nomination, il était titulaire d'un permis de séjour suisse (le permis C) et vivait avec sa famille à Genève, où il travaillait comme correspondant pour une agence de presse ayant son siège aux États-Unis. En cette qualité, il était journaliste accrédité auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

Lorsqu'il reçut l'offre d'engagement, le requérant exprima son désaccord avec le statut local qui lui avait été attribué aux fins du recrutement, mais signa toutefois l'offre après avoir reçu l'assurance qu'il pourrait contester la décision prise à cet égard. Le 20 juin 2014, il déposa une demande de réexamen de son statut aux fins du recrutement et demanda à être considéré comme recruté sur le plan international. Cette demande fut rejetée par mémorandum du 8 juillet 2014 et, le 1^{er} août 2014, il forma un recours devant la Commission paritaire de recours contre la décision contenue dans ce mémorandum. Entre septembre 2014 et janvier 2015, la procédure devant la Commission fut suspendue pendant que les parties étaient engagées dans un processus de médiation, lequel échoua.

La Commission paritaire de recours rendit son rapport au Directeur général le 19 juin 2015. Elle considéra que la décision contenue dans le mémorandum du 8 juillet dénotait une interprétation trop étroite du paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement du personnel, aux termes duquel «[l]es fonctionnaires sont considérés comme recrutés sur le plan local si, au moment de leur nomination, ils résident dans un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève, quelle que soit la date à laquelle ils ont ainsi établi leur résidence; toutefois, les fonctionnaires qui sont transférés ou détachés d'une organisation intergouvernementale basée à Genève ou prêtés par une telle organisation et qui ont été recrutés sur le plan international par cette organisation conservent ce statut». La Commission paritaire de recours recommanda que le statut du requérant aux fins du recrutement soit réexaminé par l'administration en adoptant une interprétation axée sur la question de savoir si «le foyer réel ou envisagé»^{*} du requérant se trouvait dans la zone définie au paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement du personnel, soit dans «un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève».

Le 23 juillet 2015, le requérant fut informé de la décision définitive du Directeur général d'approuver la recommandation de la Commission

^{*} Traduction du greffe.

et d'enjoindre à la Division des ressources humaines de réexaminer son statut aux fins du recrutement. Par mémorandum du 25 septembre 2015, le directeur de la Division des ressources humaines informa le requérant de la conclusion à laquelle la Division était parvenue au terme du réexamen de son statut, conclusion qui faisait partie de la décision définitive du Directeur général à cet égard, à savoir qu'il résidait dans un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève, au moment de sa nomination et avait donc été considéré à juste titre comme recruté sur le plan local. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de le considérer comme recruté sur le plan local et de procéder à une nouvelle détermination de son statut aux fins du recrutement, afin que lui soit attribué le statut international avec plein effet rétroactif à compter de la date de sa nomination en mai 2014. Il demande également au Tribunal de considérer que le «critère de la précarité»* appliqué par l'OMC pour déterminer un statut aux fins du recrutement n'est pas valable et de conclure que le statut local lui a été attribué à tort sur la base de ce critère et que sa situation est comparable en droit et en fait à celle de fonctionnaires recrutés sur le plan international. Il réclame une indemnisation au titre de l'ensemble des congés dans les foyers et indemnités pour frais d'études dont il aurait bénéficié s'il avait été considéré comme recruté sur le plan international en mai 2014, ainsi que des intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur toutes les sommes qui lui seront octroyées à compter de mai 2014 et jusqu'à la date à laquelle tous les montants dus auront été intégralement payés. Il réclame aussi les dépens et toute autre réparation que le Tribunal jugera équitable, juste et nécessaire.

L'OMC demande au Tribunal de rejeter l'ensemble des conclusions du requérant comme dénuées de fondement.

* Traduction du greffe.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant sollicite la tenue d'un débat oral en application de l'article 12, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal. Le Tribunal relève toutefois que la Commission paritaire de recours a obtenu des parties qu'elles produisent des éléments de preuve pertinents en leur posant des questions spécifiques, auxquelles elles ont répondu. Chacune des parties a également eu la possibilité de présenter des commentaires sur les réponses de l'autre partie. En outre, eu égard à l'abondance et au contenu suffisamment explicite des écritures et des pièces produites par les parties, le Tribunal s'estime pleinement éclairé sur l'affaire et ne juge donc pas nécessaire d'organiser un débat oral. La demande de débat oral est donc rejetée.

2. Le requérant, qui travaillait pour une agence de presse étrangère et était basé à Genève depuis 1998, a été considéré comme un fonctionnaire recruté sur le plan local lorsque l'OMC lui a proposé un contrat de durée déterminée en 2014. Il a d'emblée contesté ce statut en insistant sur le fait qu'il aurait dû être considéré comme recruté sur le plan international. Il attaque la décision du 25 septembre 2015 par laquelle il a été informé de la conclusion à laquelle était parvenue la Division des ressources humaines au terme du réexamen de son statut, conclusion qui faisait partie de la décision définitive du Directeur général à cet égard, à savoir qu'il «résid[ait] dans un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève», au moment de sa nomination, et avait donc été considéré à juste titre comme recruté sur le plan local en application du paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement du personnel. Le requérant affirme que cette décision est entachée d'illégalité et invoque deux moyens principaux. Le premier est que la décision était basée sur une interprétation erronée du paragraphe a) de la disposition 103.1. Le second est que la décision constituait une violation du principe d'égalité de traitement et un détournement de pouvoir, dans la mesure où il a été victime d'une inégalité de traitement par rapport à

cinq autres personnes qui avaient, pour leur part, été considérées comme recrutées sur le plan international.

3. La question de savoir si la décision de considérer le requérant comme recruté sur le plan local était erronée et si ce dernier aurait dû être considéré comme recruté sur le plan international doit être déterminée au regard de la disposition 103.1 du Règlement du personnel, qui prévoit ce qui suit :

«Recrutement

Recrutement sur le plan local

- a) Les fonctionnaires sont considérés comme recrutés sur le plan local si, au moment de leur nomination, ils résident dans un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève, quelle que soit la date à laquelle ils ont ainsi établi leur résidence; toutefois, les fonctionnaires qui sont transférés ou détachés d'une organisation intergouvernementale basée à Genève ou prêtés par une telle organisation et qui ont été recrutés sur le plan international par cette organisation conservent ce statut.

Recrutement sur le plan international

- b) Les fonctionnaires qui résident hors d'un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève, au moment de leur nomination sont considérés comme recrutés sur le plan international.»

Il convient de relever que, même si le paragraphe a) de la disposition 104.7 du Règlement du personnel prévoit que, à moins qu'il n'y ait des raisons impérieuses de faire une exception, le foyer du fonctionnaire est réputé se trouver dans le pays dont celui-ci est ressortissant au moment de sa nomination, et que le lieu retenu comme foyer du fonctionnaire dans son pays d'origine est celui avec lequel il a les liens familiaux et de résidence les plus étroits, le paragraphe b) de cette disposition indique que, nonobstant le paragraphe a), le foyer des fonctionnaires recrutés sur le plan local au sens du paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement est réputé se trouver à Genève.

4. Le requérant soutient que la décision de le considérer comme recruté sur le plan local était illégale car elle était contraire aux règles applicables et aux principes généraux du droit. Sa thèse peut se résumer

ainsi : le paragraphe a) de la disposition 103.1 est ambigu et il n'y a pas de pratique établie concernant son application. Il n'existe pas de définition claire de la notion de «résidence» mentionnée dans cette disposition, ni aucun critère établi permettant de l'interpréter. Pour déterminer si un nouveau fonctionnaire est recruté sur le plan local, l'OMC devrait s'appuyer non seulement sur des critères objectifs mais également sur des critères subjectifs, tels que la question de savoir si le fonctionnaire se sent intégré dans son pays d'accueil ou s'il quitterait immédiatement la Suisse à la fin de son engagement auprès du service qui l'avait recruté. Le terme «résidence» devrait s'entendre du «domicile» ou de la «demeure permanente». Dans toutes ces hypothèses, le requérant ne serait pas considéré comme résidant en Suisse, puisqu'il ressortirait d'un examen de sa situation personnelle qu'au moment de sa nomination il n'était à Genève que pour son travail et n'avait pas l'intention de s'y établir de manière permanente : il a toujours été dans son intention de retourner aux États-Unis. L'OMC a eu tort d'appliquer le «critère de la précarité» pour déterminer le statut des nouveaux fonctionnaires, car il ne s'agit pas d'une condition prévue par la disposition 103.1 du Règlement du personnel. Le requérant ignorait l'existence de ce critère avant de signer son contrat, et l'administration a tort de prétendre le contraire. Lorsque son statut a été déterminé, il n'a reçu aucune information sur la «pratique établie» consistant à appliquer le «critère de la précarité», ni sur la façon dont il aurait dû le comprendre. Même ses supérieurs hiérarchiques n'étaient pas au courant de l'existence de ce critère. En tout état de cause, ce critère est illégal, a été appliqué de manière arbitraire, pose des conditions qui ne sont pas énoncées à la disposition 103.1 et a été rejeté par la Commission paritaire de recours en tant qu'unique méthode pour déterminer la résidence. La Commission a proposé le critère du «foyer réel», mais l'OMC a eu recours au «critère de la précarité» pour appuyer sa propre interprétation de la disposition 103.1, qui était contraire au sens littéral de cette disposition.

5. L'analyse du requérant est erronée. Aux fins du paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement du personnel, le verbe «résider»

signifie simplement «habiter». Rien dans cette disposition n'indique qu'il faut assimiler la notion de «résidence» à celle de «domicile» ou de «demeure permanente», ou déterminer si le fonctionnaire se sent intégré dans son pays d'accueil ou quitterait immédiatement la Suisse à la fin de son engagement auprès du service qui l'avait recruté. Un fonctionnaire est considéré comme «résidant» en Suisse, et est donc «recrut[é] sur le plan local» en application du paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement du personnel, si, au moment de sa nomination, il réside effectivement ou vit de fait à une adresse située dans la zone définie. Le paragraphe a) de la disposition 103.1 est clair et sans ambiguïté, et il convient donc de donner à ses termes leur sens évident et ordinaire (voir le jugement 3742, au considérant 4). Conformément au libellé de ce paragraphe, une personne est recrutée sur le plan local si, au moment de sa nomination, elle réside dans un rayon de 75 kilomètres du Pont du Mont-Blanc, à Genève, quelle que soit la date à laquelle elle a ainsi établi sa résidence, à moins que les exceptions énoncées s'appliquent à sa situation. Le requérant n'était concerné par aucune des exceptions prévues et avait résidé et travaillé à Genève pendant près de seize ans avant sa nomination. S'il a indiqué sur sa notice personnelle que son adresse permanente se trouvait aux États-Unis, il a également indiqué que son adresse actuelle se situait à Genève. Cela signifiait qu'au moment de sa nomination il résidait dans la zone qui est définie au paragraphe a) de la disposition 103.1, ce qui lui conférait un statut local aux fins du recrutement.

Contrairement à ce que le requérant laisse entendre, la circonstance qu'il «vivait à Genève depuis un certain temps sans avoir jamais demandé la nationalité suisse»^{*} était sans pertinence. En réalité, il reconnaît ainsi qu'il résidait dans la zone définie lui conférant un statut local aux fins du recrutement en application du paragraphe a) de la disposition 103.1. En outre, contrairement à ce qu'il semble soutenir, les faits suivants n'étaient pas non plus pertinents: il n'avait pas demandé à obtenir le permis C dont il était titulaire; ne possédait pas de biens immobiliers en

^{*} Traduction du greffe.

Suisse; avait travaillé pour une société qui n'était pas soumise au droit suisse; avait toujours été payé par cette société sur son compte bancaire aux États-Unis, qu'il n'avait pas clôturé; détenait des cartes de crédit américaines; contribuait à un compte de pension uniquement aux États-Unis et n'était affilié à un régime de retraite qu'aux États-Unis; continuait à voter lors des élections américaines et à faire ses déclarations d'impôts aux États-Unis, ce qu'il est tenu de faire en tant que ressortissant des États-Unis conformément à la législation de ce pays; envoyait ses enfants faire des stages d'été aux États-Unis et y passait chaque année ses vacances d'été avec sa famille. En conséquence, le premier moyen de la requête est dénué de fondement.

6. Pour ce qui est du second moyen avancé, à savoir que la décision impliquait une inégalité de traitement et constituait ainsi un détournement de pouvoir, le Tribunal rappelle que, comme il a été dit dans le jugement 2313, au considérant 5 :

«[L]e principe [de l'égalité de traitement] veut que les personnes se trouvant dans des situations semblables soient traitées de la même manière et que les personnes se trouvant dans des situations manifestement dissemblables soient traitées différemment. La plupart du temps, en cas d'allégations d'inégalité de traitement, il s'agit avant tout de savoir s'il existe une différence significative justifiant la différence de traitement. Même lorsqu'existe une telle différence, le principe de l'égalité de traitement peut être violé par un traitement différent si ce traitement n'est pas approprié et adapté à cette différence.»

7. Le requérant affirme que cinq autres fonctionnaires se trouvant dans la même situation que lui au moment de sa nomination ont pourtant obtenu un statut différent aux fins du recrutement en 2013, puisqu'ils ont été considérés comme recrutés sur le plan international. Or le requérant indique lui-même qu'il s'agissait de diplomates étrangers qui travaillaient à Genève lorsque l'OMC les avait recrutés. Ce n'était pas son cas. Contrairement à eux, il était titulaire d'un permis de séjour suisse (le permis C) au moment de sa nomination. L'OMC fait valoir que ces cinq personnes ne se trouvaient pas dans la même situation que le requérant. Selon l'OMC, elles avaient été nommées directement par

le Directeur général. Elles détenaient des documents délivrés par le Département fédéral des affaires étrangères attestant leur statut de diplomates postés en Suisse par leurs pays respectifs, documents qui sont normalement émis pour la durée de l'affectation du titulaire et qui devaient être restitués aux autorités helvétiques à la fin de cette affectation. Les diplomates concernés devaient alors soit rentrer dans leurs pays respectifs, soit demander un permis de séjour pour pouvoir rester en Suisse. Le permis C du requérant l'autorisait à résider, à travailler, à trouver un autre emploi et à percevoir des prestations de sécurité sociale en Suisse. L'OMC affirme en outre que, leurs affectations respectives ayant pris fin, deux de ces cinq personnes étaient déjà rentrées dans leur pays d'origine lorsque l'OMC les avait recrutées, et que les trois autres étaient sur le point de quitter la Suisse.

8. Les cinq personnes en question n'étaient pas dans une situation similaire en droit et en fait à celle du requérant. Le Tribunal estime donc infondé l'argument du requérant selon lequel la décision de le considérer comme recruté sur le plan local était illégale du fait qu'elle impliquait une inégalité de traitement à son égard. En conséquence, le second moyen de la requête est également dénué de fondement. Dès lors qu'il résulte de ce qui précède que c'est à juste titre que le requérant a été considéré comme recruté sur le plan local en application du paragraphe a) de la disposition 103.1 du Règlement du personnel et que le principe d'égalité de traitement n'a pas été enfreint, la requête est dénuée de fondement et doit être rejetée.

9. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande du requérant tendant à ce que l'OMC produise le rapport issu d'une étude interne qui montrerait qu'accorder un statut international à tous les fonctionnaires n'ayant pas la nationalité suisse n'aurait qu'une incidence financière négligeable pour l'Organisation. En effet, le requérant n'a pas établi de façon plausible qu'il y avait eu discrimination (voir le jugement 2637, au considérant 17), ni montré que ce rapport présentait un intérêt pour les questions soulevées dans la

requête. Pour les mêmes raisons, le Tribunal ne fera pas non plus droit à son autre demande tendant à ce que l'OMC produise une liste complète de tous les fonctionnaires ayant été désignés comme recrutés sur le plan international depuis 2010.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 mai 2018, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ