

QUARANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire GHAFFAR (No 2)

Jugement No 363

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par le sieur Ghaffar, Abdul, le 14 novembre 1977, la réponse de l'Organisation, en date du 31 janvier 1978, la réplique du requérant, en date du 23 mars 1978, et la duplique de l'Organisation, en date du 5 mai 1978;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, le Règlement du personnel de l'OMS, en particulier les articles 830.1 et 1030.3, et le Manuel de l'OMS, en particulier les dispositions II.2.280, II.2.305, II.2.315-325, II.2.327 et II.2.450;

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. Le requérant a servi à l'OMS une première fois du 1er mai 1963 au 1er juin 1972 en qualité d'assistant administratif, période durant laquelle il a été affecté à Karachi et à Mogadiscio. L'intéressé a été réengagé le 9 décembre 1974 en qualité de secrétaire de première classe assistant administratif ("Senior Secretary/Administrative assistant") et affecté à Dubai puis à Abu Dhabi. Le requérant a été mis au bénéfice d'un contrat de deux ans sous réserve d'une période probatoire d'un an. Ses services, au cours de cette période, ayant été jugés insatisfaisants par l'Organisation, l'engagement du sieur Ghaffar n'a pas été confirmé et son contrat s'est éteint le 11 juin 1976. (Le sieur Ghaffar s'est toutefois porté devant le Tribunal contre la décision de ne pas confirmer son contrat et le Tribunal a ordonné, par son jugement No 320, la réintégration de l'intéressé.)

B. La présente requête a trait au droit qu'estime avoir l'intéressé à une extension de son indemnité d'installation pour la période du 3 août 1975 au 16 mai 1976, soit de la date de son transfert de Dubai à Abu Dhabi jusqu'à celle de son départ de cette dernière affectation. La demande dans ce sens présentée par le requérant ayant été rejetée par le Bureau régional, le sieur Ghaffar s'est porté devant le Comité régional d'appel qui, à son tour, a rejeté le recours; l'intéressé s'est alors pourvu devant le Comité d'enquête et d'appel du siège contre la décision du Directeur régional de faire sienne la recommandation du Comité régional d'appel. Le Comité d'enquête et d'appel du siège, dans son rapport daté du 20 juillet 1977, a recommandé, sur la base des factures, documents et estimations fournis par le requérant, qu'il soit alloué à ce dernier une somme de 2.000 dollars en sus des 4.000 dollars qu'il avait déjà perçus de l'OMS au titre de la période considérée. Le Directeur général a accepté la recommandation du Comité d'enquête et d'appel et en a informé le requérant par une lettre du 17 août 1977. Le requérant a accepté et perçu les 2.000 dollars supplémentaires dont l'allocation avait été recommandée par le Comité d'enquête et d'appel du siège.

C. Dans sa requête, le sieur Ghaffar fait valoir qu'en raison de la situation très difficile en matière de logement à Abu Dhabi, il a été obligé (pendant une partie du temps avec sa famille) d'habiter à l'hôtel, ayant cherché en vain à trouver un logement. Il fait valoir en outre que la somme de 2.000 dollars qui lui a été allouée ne saurait remplacer l'indemnité journalière à laquelle il estime avoir droit. Dans les conclusions de sa requête, l'intéressé demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'ordonner qu'il soit payé au requérant une indemnité journalière pour la période où lui-même et sa famille de quatre personnes ont séjourné à l'hôtel à Abu Dhabi, soit 203 jours en ce qui concerne le requérant lui-même et 104 jours en ce qui concerne sa femme et ses trois enfants, moins 30 jours d'indemnité d'installation reçus au titre de sa famille à demi-tarif, c'est-à-dire, finalement, 203 jours d'indemnité pour le requérant et 74 jours pour sa famille; le sieur Ghaffar demande en outre au Tribunal de ne pas déduire de l'indemnité réclamée par lui les 2.000 dollars qu'il a reçus mais de les considérer comme une compensation partielle pour les pertes qu'il a subies (dévaluation du dollar, inflation, etc., et, pour pouvoir payer ses frais d'hôtel, vente de biens personnels, dont sa voiture).

D. Pour sa part, l'Organisation déclare que le requérant n'est pas habilité à percevoir l'extension de l'indemnité qu'il réclame et ce en vertu des dispositions pertinentes du Règlement du personnel et du Manuel de l'OMS; l'Organisation fait valoir en outre que la somme supplémentaire de 2.000 dollars qui lui a été allouée a été calculée en se fondant sur les factures, estimations et documents fournis par le requérant lui-même; elle ajoute qu'en tout état de cause, le requérant ayant accepté (et touché) la somme de 2.000 dollars à lui proposée, il ne saurait maintenant saisir le Tribunal d'une affaire que son acceptation avait réglée. L'Organisation conclut donc à ce qu'il plaise au Tribunal de déclarer que les 2.000 dollars versés au requérant constituent la totalité de l'indemnité se rapportant à la demande présentée et de rejeter la requête.

CONSIDERE :

1. Normalement, tout membre du personnel est censé se procurer un logement pour lui-même et les personnes à sa charge et le payer sur son traitement et ses indemnités. Toutefois, il est admis que, lors d'un changement de lieu d'affectation, l'intéressé risque de ne pas réussir à en trouver un tout de suite à un prix normal. Aussi le Règlement du personnel prévoit-il le versement d'une indemnité d'installation. Elle est payée à un taux journalier calculé selon certaines modalités et les conditions d'attribution varient au cours de trois périodes.

Pendant la première, de trente jours, l'indemnité est servie automatiquement (disposition II.2.280 du Manuel). Durant la deuxième, elle peut être versée pendant soixante jours supplémentaires à raison de 60 pour cent du montant complet, mais sous certaines conditions (dispositions II.2.315-320 du Manuel). La prolongation peut être approuvée si le membre du personnel supporte des dépenses supplémentaires du fait qu'il est obligé de séjourner dans un hôtel au-delà de la période normale d'installation et s'il a fait en vain toutes les diligences pour chercher ailleurs un logement approprié. Enfin, il est prévu, pour ce que l'on peut appeler la troisième période, dont la durée n'est pas déterminée, que l'Organisation peut envisager, dans des circonstances très exceptionnelles, de verser l'indemnité d'installation au-delà des périodes maximales mentionnées ci-dessus si l'intéressé devait tomber sans cela dans de réelles difficultés financières.

2. Muté à Abu Dhabi le 3 août 1975, le requérant y est resté jusqu'au 15 mai 1976. Il a toujours vécu à l'hôtel, parfois avec sa famille, parfois sans elle. Il attribue cela à la pénurie de logements extrêmement grave à Abu Dhabi, à la difficulté d'obtenir des baux à court terme et à l'incertitude quant à la durée de son propre engagement. L'Organisation était en droit de mettre fin à son contrat le 8 décembre 1975, c'est-à-dire après quatre mois de séjour à Abu Dhabi, et l'établissement, le 25 novembre, d'un rapport défavorable, considéré comme injustifié dans le jugement No 320, donnait à penser qu'elle le ferait. En réalité, l'Organisation a prolongé le contrat, tout d'abord de quatre mois, puis d'un seul.

3. Le requérant a dûment reçu l'indemnité d'installation, s'élevant à 4.770 dollars des Etats-Unis, pour la première période. Le Directeur régional a rejeté sa demande de prolongation, décision qui a été approuvée par le Comité régional d'enquête et d'appel. A la suite d'un recours au Comité d'enquête et d'appel du siège, cet organisme a recommandé au Directeur général d'accorder au requérant un supplément de 2.000 dollars. Le 17 août 1977, le Directeur général a écrit au requérant ce qui suit : "Pour régler définitivement votre réclamation, j'ai décidé d'accepter la recommandation du comité ... Ce montant vous sera versé à réception de vos instructions de paiement." le requérant a donné les instructions nécessaires et a reçu les 2.000 dollars.

4. Le requérant a recouru contre la décision du 17 août au motif que le comité du siège, dans ses recommandations, n'avait pas appliqué les dispositions pertinentes du Règlement du personnel ou ne l'avait pas fait correctement. L'Organisation, tout en affirmant que, selon l'exacte interprétation du Règlement, le requérant n'aurait eu droit qu'à 4.770 dollars, objecte que celui-ci, ayant choisi d'accepter le versement des 2.000 dollars, ne peut plus prétendre avoir droit à quoi que ce soit en sus de cette somme. Le Tribunal commencera par examiner cette objection.

5. Certes, il est loisible à un débiteur d'offrir à un créancier une somme inférieure au montant demandé voire inférieure à ce qu'il sait que le créancier est en droit de réclamer et, s'il subordonne son offre à la condition qu'elle soit acceptée pour solde de tout compte, le créancier ne peut pas prendre l'argent et refuser la condition. Mais le Tribunal n'est pas saisi, en l'espèce, d'un litige entre débiteur et créancier. Le débiteur et le créancier peuvent négocier un règlement, ce que le Directeur général ne peut pas faire : il lui incombe de décider ce qui est juste et, à moins d'erreur dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, sa décision règle l'affaire. La disposition 1030.3 du Règlement du personnel a la teneur suivante : "Le Comité d'enquête et d'appel du siège rapporte ses conclusions et ses recommandations au Directeur général à qui appartient la décision finale ... Le Directeur général informe l'appelant de sa décision, en même temps que de la recommandation formulée par le comité."

Ainsi donc, lorsque le Directeur général accorde, comme il l'a fait en l'occurrence, une somme d'argent au requérant, c'est parce qu'il a décidé, compte tenu des recommandations du comité et de toute autre circonstance pertinente, qu'une telle somme est due à juste titre. Elle est payable immédiatement et le Directeur général n'est pas habilité à subordonner le versement à une condition qui n'est pas autorisée par le règlement. Même si, ce qui est très douteux, les termes de la lettre du 17 août 1977 suffisent à subordonner le paiement à la condition que le requérant, en acceptant le versement, renonce à son droit de se pourvoir devant le Tribunal de céans, cette condition serait nulle et non avenue.

6. Le requérant argue quant au fond qu'il a droit à recevoir l'indemnité d'installation jusqu'à la fin de son séjour à un certain taux journalier, vraisemblablement celui qui est applicable à la deuxième période; il ne réclame pas un montant déterminé. Le comité n'a pas accepté cette argumentation. Au contraire, il n'a rien accordé du tout au titre des dispositions relatives à la deuxième période. Il a accepté la thèse de l'Organisation, selon laquelle le mot "may" dans la disposition II.2.317 du Manuel (suivant l'emploi du même terme dans la disposition précédente: "Le versement de l'indemnité d'installation ... peut (may) être prolongé") (traduction du greffe) signifie que la prolongation de l'indemnité relève du pouvoir discrétionnaire et a un caractère exceptionnel, et qu'il s'agit là, semble-t-on pouvoir déduire du raisonnement, d'un versement que l'Organisation pourrait faire ou non à son gré. Dans l'argumentation présentée au Tribunal, l'Organisation se fonde sur cette interprétation de "may", en disant que le terme implique "un large pouvoir d'appréciation pour accepter ou rejeter les demandes" de prolongation de l'indemnité. L'Organisation prétend aussi que le comité n'a constaté aucun fait permettant de conclure que les conditions qui régissent l'octroi de l'indemnité pendant la deuxième période auraient été remplies.

7. Si le Directeur général dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce qui est de la deuxième période, il semblerait découler de la rédaction de la disposition II.2.327 du Manuel que ce pouvoir serait encore plus grand pour la troisième période. Or le comité n'adopte pas ce point de vue. Dans l'intention évidente d'aboutir à ce qui sera considéré, espère-t-il, comme une solution équitable et raisonnable, il propose l'octroi d'une compensation au requérant sur la base des sommes qu'il a effectivement déboursées. Par conséquent, se fondant sur les dépenses effectives du requérant pour son logement à l'hôtel du commencement à la fin de son séjour, le comité calcule que l'intéressé a déboursé 6.701 dollars de plus qu'il n'aurait eu à payer s'il avait trouvé un autre logement. Déduction faite des 4.770 dollars, soit le total perçu du commencement à la fin du séjour à titre d'indemnité d'installation, il reste un solde dû au requérant de 1.931 dollars, que le comité a arrondi à 2.000 dollars.

8. A propos de la deuxième période, le Tribunal n'accepte pas l'interprétation du terme "may" (peut) avancée par l'Organisation et que le comité a apparemment fait sienne. Lorsqu'une disposition réglementaire subordonne le paiement d'une certaine somme à des conditions et que le soin est laissé à l'autorité compétente de déterminer si les conditions sont remplies "may" est un mot mieux approprié que "shall" (sera) ou "must" (doit). Quant à savoir si les circonstances obligent un membre du personnel à rester à l'hôtel ou s'il "fait toutes les diligences" à la recherche d'un logement approprié, il ne s'agit pas de simples questions de fait; un élément de jugement entre en jeu. L'emploi de "shall" aurait indiqué une norme objective, c'est-à-dire que le comité ou le tribunal d'appel devrait se former son propre jugement. Le terme "may" montre clairement que le fonctionnaire chargé de donner ou de refuser l'approbation doit trancher la question selon son propre jugement. Si, en toute bonne foi et sur la base de motifs raisonnables, il la refuse, l'affaire est close. En ce sens, il peut donc approuver ou ne pas approuver. Mais il n'est pas du tout indiqué d'user du mot "may" pour conférer audit fonctionnaire un pouvoir d'appréciation sans limite de façon que, même si les conditions sont manifestement remplies, il puisse refuser d'accorder l'indemnité pour tout autre motif qui lui viendrait à l'esprit, voire sans donner de raison.

9. L'Organisation soutient que, d'après les faits constatés par le Comité d'enquête et d'appel du siège et les éléments de preuve dont il disposait, la condition d'une recherche active n'était pas réalisée. Le comité n'a pas fait de constatation définie sur ce point, mais il ne pourrait guère avoir recommandé un remboursement de 2.000 dollars s'il avait pensé que la dépense était imputable au manque de diligence du requérant dans sa recherche d'un logement. Le comité a constaté expressément que les conditions de logement étaient extrêmement difficiles à Abu Dhabi, mais il a néanmoins déclaré que les documents ne fournissaient pas de preuve suffisante des "efforts opiniâtres" déployés par le requérant. De l'avis du Tribunal, le point capital c'est que le requérant n'a jamais pu s'engager d'emblée pour plus de quatre mois. Cela signifie que celui-ci ne pouvait envisager que des baux mensuels et il établit sans conteste qu'il n'y avait pas de logements à louer dans ces conditions. Le dossier ne contient à cet égard aucune constatation découlant de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lierait le Tribunal, lequel est donc libre de conclure d'après le dossier, ainsi qu'il le fait, que le requérant a cherché suffisamment pour s'être convaincu que le seul type de logement approprié dans son cas était introuvable. Comme il payait, pour ses

seules notes d'hôtels, sensiblement plus que ce qu'il recevait en traitement et indemnités, et qu'il devait se faire de l'argent en vendant des biens lui appartenant, il serait surprenant qu'il ait négligé la moindre occasion de trouver quelque chose de meilleur marché. Par conséquent, le Tribunal conclut que le requérant a droit à la prolongation du versement de l'indemnité d'installation pour la deuxième période.

10. Quant à la troisième période, la disposition II.2.327 du Manuel est rédigée de façon si vague qu'il est possible de faire valoir qu'elle ne confère aucun droit, qu'elle indique simplement que, dans certaines circonstances, des versements gracieux pourraient être envisagés. Mais il serait surprenant de trouver une notification de ce genre dans un manuel qui traite de droits et d'obligations, et tout aussi surprenant de constater qu'un membre du personnel devrait compter sur un secours gracieux quand il souffre de réelles difficultés financières pour le service de l'Organisation. En tout état de cause, nul ne prétend qu'il s'agisse d'un versement gracieux; l'Organisation fait état du même "large pouvoir d'appréciation" qu'elle revendique pour ce qui est de la disposition II.2.317. Cela signifie que, comme dans le cas de la disposition 317, l'appréciation doit porter sur les conditions imposées; or des expressions aussi larges que "des circonstances très exceptionnelles" ou "de réelles difficultés financières" laissent une grande latitude d'interprétation. Toutefois, il n'y a rien dans le dossier qui montre que l'Organisation ait fait usage d'un pouvoir d'appréciation à propos des conditions imposées. Si appréciation il y eut, elle a été exercée dans les recommandations du comité, et de ce fait par le Directeur général qui les a adoptées; le comité doit avoir eu la certitude que l'une et l'autre conditions étaient remplies car, autrement, il n'aurait eu aucune base pour l'octroi de 2.000 dollars. Néanmoins, le Tribunal dégagera ses propres conclusions des éléments d'appréciation dont il dispose.

11. Le Tribunal a la conviction que les circonstances étaient très exceptionnelles. Il fonde cette conclusion non seulement sur les conditions exceptionnelles de logement qui régnaient à Abu Dhabi mais aussi sur les lacunes de l'assistance apportée au requérant par le représentant de l'OMS. Le comité a estimé que celui-ci "aurait dû faire des efforts beaucoup plus intenses". Ainsi qu'il est dit dans le jugement No 320, la façon incorrecte dont il a traité le requérant n'a pas permis à celui-ci de faire ses plans en temps opportun et de prendre les dispositions voulues pour l'accueil de son épouse et de sa famille. S'il lui avait donné l'assurance, ainsi qu'il aurait dû le faire lors du transfert de l'intéressé à Abu Dhabi, que celui-ci pouvait prévoir sans crainte un séjour de 18 mois, la recherche d'un logement par le requérant aurait peut-être été couronnée de succès. Pareil manque de considération et de correction dans la façon de traiter le requérant ne saurait être que tout à fait exceptionnel.

Le Tribunal a également la conviction que l'intéressé connaissait "de réelles difficultés financières". Le Tribunal entend par-là que le coût de son déplacement et de son installation l'aurait chargé, à défaut d'un allègement, d'un sensible fardeau sur le plan financier. Il n'est pas contesté que son traitement et ses indemnités mensuels étaient inférieurs à 4.000 dirhans. Il ressort des calculs effectués par le comité que le requérant dépensait chaque mois 5.603 dirhans pour son logement et sa nourriture, quand bien même sa famille n'a passé avec lui que la moitié du temps. Les calculs montrent aussi que les "coûts excédentaires" pour reprendre une expression du comité, c'est-à-dire la différence entre le séjour à l'hôtel et l'occupation normale d'un appartement loué, se sont élevés à 2.940 dirhans par mois, soit environ les trois-quarts de la rémunération mensuelle. Le Tribunal conclut que ces chiffres établissent de réelles difficultés financières.

12. En conséquence, l'indemnité d'installation est due pour la troisième période. La disposition 327 n'en fixe pas le taux, mais il n'est guère concevable que l'on ait entendu payer l'indemnité au taux complet. La disposition 327 serait plus claire s'il y était question de "maintien de l'indemnité d'installation prolongée" et non pas de "prolongation de l'indemnité d'installation"; mais tel doit être le sens de cette disposition, de l'avis du Tribunal. Le requérant est donc fondé à prétendre qu'en se fondant sur ses dépenses effectives le comité a élaboré "une formule ad hoc applicable à mon cas en particulier" au lieu de partir des dispositions réglementaires. L'idée d'en invoquer la disposition 327 que dans la mesure nécessaire pour soulager des difficultés financières est attrayante. Cependant, il s'agirait alors d'un remboursement et non pas d'une indemnité. L'indemnité a pour objet de régler par avance les questions délicates qui se posent souvent en cas de remboursement - par exemple déterminer si l'hôtel choisi par le membre du personnel était plus coûteux que l'Administration ne le jugeait approprié - et de permettre à l'intéressé de savoir dès le début ce dont il dispose pour ses dépenses. Il est impossible d'interpréter l'expression "indemnité d'installation" de la disposition 327 comme signifiant le remboursement des coûts excédentaires ou de calculer l'indemnité d'une autre manière que celle qui est prescrite par la disposition 320.

13. Le requérant demande également réparation pour le fait, entre autres choses, qu'il a dû se procurer de quoi payer ses notes d'hôtel en vendant à vil prix des biens personnels, y compris sa voiture et des bijoux de sa femme. Le Tribunal n'éprouve aucune difficulté à croire qu'après l'épuisement de l'indemnité d'installation initiale le requérant a connu un besoin d'argent désespéré. Ses notes d'hôtel dépassaient d'environ 40 pour cent son revenu,

alors qu'il devait encore faire face à toutes ses autres dépenses et à l'entretien de son épouse et de sa famille au Pakistan lorsque les siens ne vivaient pas avec lui. D'après les calculs du comité et dans l'hypothèse (qui n'est pas justifiée par les termes de la disposition II.2.280 du Manuel) selon laquelle la totalité de l'indemnité d'installation initiale vise à couvrir uniquement les dépenses de logement, le requérant devait en quelque sorte trouver encore 2.000 dollars, c'est-à-dire 8.000 dirhans, simplement pour payer ses notes d'hôtel. C'est une situation dont l'Organisation n'aurait pas dû tolérer l'apparition. Si le requérant, au lieu de vendre certains de ses biens, avait pu emprunter l'argent nécessaire, l'intérêt aurait sans doute été très élevé; en conséquence, l'Organisation devrait verser un intérêt d'un taux élevé sur les sommes qu'elle n'a pas versées sans justification. Selon le Tribunal, le 1er janvier 1976 se situe vers le milieu de la période pendant laquelle le service de l'indemnité d'installation aurait dû être maintenu et ordonne que les intérêts de la somme à payer en vertu du présent jugement courent à compter du 1er janvier 1976 et jusqu'à la date du paiement, au taux de 20 pour cent l'an. Pour les 2.000 premiers dollars de cette somme, il faut évidemment entendre par date du paiement celle à laquelle cette somme de 2.000 dollars a été versée.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général en date du 17 août 1977 est annulée.
2. Le requérant a droit à percevoir l'indemnité d'installation, calculée conformément à la disposition II.2.320 du Manuel pour la période allant du 2 septembre 1975 au 16 mai 1976.
3. L'Organisation versera au requérant la somme ainsi calculée, sous déduction des 2.000 dollars déjà payés, avec intérêt ainsi qu'il est dit au paragraphe 13 ci-dessus.
4. L'Organisation paiera au requérant 500 dollars des Etats-unis à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 novembre 1978.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet