

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 811

Affaire No 923 : HALLETT

Contre : Le Secrétaire général de
l'Organisation de l'aviation
civile internationale

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,
Composé comme suit : M. Samar Sen, Vice-Président, assurant la présidence;
M. Mayer Gabay; Mme Deborah Taylor Ashford;

Attendu que, le 30 mai 1996, George J. Hallett, ancien fonctionnaire de
l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après dénommée l'OACI), a
introduit une requête dont les conclusions se lisaient en partie comme suit :

"...

Conclusion 4. Les termes de mon contrat de travail OPAS [Assistance
opérationnelle] ont été violés ...

...

b) ... Je prie le Tribunal de statuer en ma faveur et de spécifier
les faits que l'Organisation doit reconnaître.

Conclusion 5. Je réclame catégoriquement la somme de 5 000 dollars des
États-Unis à titre d'indemnité pour le montant dont j'ai été privé
(...) du fait de mon rapatriement accéléré le 29 février 1992 et pour
les frais supplémentaires que j'ai encourus dans mon train de vie du
fait de l'insuffisance des facilités de cuisine et de blanchissage
dont je disposais lorsque j'occupais l'appartement T 21 A de
l'enceinte de la mer Rouge à Djeddah. Je prie le Tribunal de statuer
en ma faveur et de spécifier que l'Organisation doit m'indemniser en
conséquence.

Conclusion 6. Je conteste la validité d'une bonne partie des déclarations
contenues dans la lettre du 16 juillet 1995 (...) émanant ... de
l'Assistant du Directeur du projet. ... Je prie le Tribunal
d'examiner mes mémoires explicatifs relatifs à cette conclusion et de
statuer en ma faveur."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 29 octobre 1996;
Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 9 mai 1997;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'OACI le 10 mai 1983 comme Codirecteur dans le Service de la circulation aérienne, communications/opérations, à Djeddah (Arabie saoudite) en vertu d'un contrat d'assistance opérationnelle (OPAS) d'un an à la classe P-5, échelon III, sur la base d'un accord conclu le 4 janvier 1976 entre le Gouvernement d'Arabie saoudite et le Programme des Nations Unies pour le développement. Le contrat d'engagement du requérant stipulait que son employeur serait le Gouvernement d'Arabie saoudite mais que ses services seraient rémunérés par l'OACI. L'engagement du requérant a fait l'objet de prolongations successives jusqu'au 9 mai 1992, date à laquelle le requérant a quitté le service. À l'époque des faits qui l'ont amené à former un recours, le requérant était expert/instructeur hors classe en communications/opérations et procédures, à la classe P-5, échelon VIII. Le 6 janvier 1992, le requérant a signé une lettre où il exprimait le désir de voir prolonger son contrat si un renouvellement lui était offert.

Le 12 janvier 1992, le Directeur du projet a informé le requérant que, "sur la base des besoins actuels du Gouvernement", l'OACI ne serait pas en mesure de prolonger son contrat au-delà du 9 mai 1992. Compte tenu du congé annuel accumulé par le requérant, son dernier jour de travail devait être le 18 janvier 1992. Les autorités d'Arabie saoudite ont prié le Directeur du projet de prendre des dispositions pour que, "dans toute la mesure possible", le requérant "reste en fonctions pendant toute la durée de son congé annuel accumulé avant que son contrat ne vienne à expiration le 9 mai 1992". Le 15 janvier 1992, le Directeur du projet a demandé au Gouvernement quel serait le programme de travail du requérant si celui-ci travaillait pendant toute la durée de son congé annuel. Ce programme de travail a été soumis au Directeur du projet le 20 janvier 1992. Par la suite, l'OACI a autorisé le requérant à travailler jusqu'au 29 février 1992.

Le 2 février 1992, le requérant a écrit au Directeur de la coopération technique alors qu'il s'était vu attribuer, "en raison de son ancienneté, une nouvelle habitation dans le Continental Village", cette mesure avait été "annulée", et qu'on lui avait verbalement assigné un appartement d'une chambre à coucher dans "l'enceinte T de la mer Rouge". Il prétendait que contrairement aux dispositions de son contrat, le logement qu'on lui "imposait" n'était pas subventionné par l'Organisation, mais que c'était plutôt lui qui subventionnait l'Organisation puisque le loyer qu'il avait à payer était supérieur à ce que versait l'Organisation. Il se plaignait aussi qu'en demandant son programme de travail, le Directeur du projet se soit "arrogé une prérogative du Gouvernement" et ait par là rendu le requérant responsable envers une "autorité extérieure au Gouvernement" en violation de son contrat. Le 3 février 1992, le Directeur du projet a adressé au requérant la réponse suivante : "... vous êtes allé voir l'appartement dans l'enceinte `T' de la mer Rouge pendant la semaine du 18 janvier 1992 et vous nous avez fait savoir le 22 janvier 1992 que vous pouviez l'accepter".

Le 10 février 1992, le requérant a écrit au Secrétaire général pour contester des mesures qui constituaient, selon lui, des violations de son

/...

contrat d'engagement OPAS. Il déclarait que le Directeur du projet l'avait menacé verbalement après qu'il ait écrit directement au Directeur de la coopération technique, le 2 février 1992, au lieu de communiquer directement avec le Directeur du projet. Il notait aussi qu'il avait été "forcé, sous la contrainte, d'accepter un appartement d'une chambre à coucher inférieur à la norme au lieu de la nouvelle habitation à trois chambres à coucher qui [lui avait] été attribuée dans le Continental Village en raison de [son] ancienneté"; il prétendait qu'on le menaçait, s'il n'acceptait pas, de le rapatrier dès qu'il ne disposerait plus du logement qu'il avait occupé jusque là. Il répétait qu'il subventionnait l'Organisation par le loyer qu'il payait, et que son contrat avait été violé lorsque le Directeur du projet avait demandé son programme de travail.

Dans une réponse du 18 mars 1992, le Secrétaire général a notamment informé le requérant des critères suivant lesquels les nouveaux logements étaient attribués; il notait qu'en fait, le requérant n'avait pas subventionné l'Organisation puisqu'il payait un loyer de 13,5 % comme tous les fonctionnaires de l'OACI ou les agents OPAS.

Le 28 novembre 1992, le requérant a saisi la Commission mixte consultative d'appel.

Le 7 février 1996, la Commission mixte consultative d'appel a adopté son rapport. Les constatations et conclusions de la Commission se lisaient en partie comme suit :

"7. CONSTATATIONS

7.1 La Commission note que le requérant :

a) Demande :

1) Une indemnité d'un montant de 5 000 dollars des États-Unis pour les frais qu'il a encourus pendant qu'il occupait l'appartement T 21 A de l'enceinte de la mer Rouge et pour la rémunération qu'il a perdue du fait de son prétendu rapatriement accéléré; et

2) Des excuses pour le préjudice moral qu'il a subi du fait de la manière dont l'a traité le Directeur du projet.

b) Demande qu'il soit reconnu que son interprétation des procédures administratives applicables à un expert OPAS était correcte.

7.2 ...

7.3 En ce qui concerne la première demande du requérant, la Commission note que le requérant n'a pas présenté de preuve documentaire au sujet des problèmes concernant l'appartement T 21 A de l'enceinte de la mer Rouge qu'il avait énumérés devant la Commission à l'appui de sa prétention selon laquelle le logement était inférieur à la norme. Le requérant n'a pas non plus présenté de documentation à l'appui de sa demande selon laquelle il avait encouru des frais supplémentaires du

fait que les conditions de logement dans l'appartement T 21 A de l'enceinte de la mer Rouge auraient été inférieures à la norme.

7.4 ...

7.5 La Commission note que la charge de la preuve incombe au requérant et qu'en l'absence de toute preuve concluante étayant les demandes du requérant, la Commission ne peut aboutir à aucune conclusion.

7.6 La Commission note que le calcul de l'allocation de logement pour l'appartement T 21 A de l'enceinte de la mer Rouge et le montant de la déduction opérée sur le traitement du requérant au titre de son loyer étaient conformes aux dispositions du Manuel d'instructions pour le personnel des missions (PI C.7) et que l'Administration a appliqué la formule des Nations Unies qui utilise pour l'Arabie saoudite le pourcentage fixe de 13,5 %.

7.7 Le requérant a déclaré que son contrat avait été résilié et son rapatriement accéléré, et qu'il en avait résulté pour lui un manque à gagner. La Commission note qu'il ressort du dossier que le contrat du requérant n'a pas été résilié prématurément. La Commission note aussi que les services du requérant ont été prolongés au-delà du 18 janvier 1992, date à laquelle ils devaient prendre fin, de sorte que le requérant a touché son traitement du 18 janvier au 29 février 1992 au lieu de prendre son congé annuel. Le malentendu s'explique peut-être par le fait que le requérant avait été prié de prendre son congé annuel pendant la durée de son contrat qui restait à courir, conformément à l'instruction D.1 4 pour le personnel des missions et à la disposition 4.2 c) du Règlement du personnel des missions.

7.8 La Commission constate que les règles et pratiques pertinentes ont été suivies pour ce qui est du non-renouvellement du contrat du requérant, de son droit à congé et de son rapatriement, et que le requérant a perçu la rémunération qui lui était due.

7.9 Au sujet de sa deuxième demande, le requérant prétend que la réservation qu'il avait au Continental Village a été annulée arbitrairement et qu'il a été contraint d'accepter un logement inférieur à la norme du fait qu'on ne lui a donné aucun renseignement sur d'autres possibilités de logement. Ces prétentions sont contredites par des déclarations du Coordonnateur du projet et de son assistant, qui tous deux affirment que l'attribution au requérant d'un logement au Continental Village n'avait été annulée qu'après qu'on eut appris que son contrat ne serait pas renouvelé, et qu'on lui avait donné le choix entre trois autres logements qui étaient disponibles pour une location à court terme.

7.10 Le requérant prétend en outre que des décisions et mesures prises par le Coordonnateur du projet allaient à l'encontre de ses intérêts et lui ont porté préjudice.

/...

7.11 La Commission note que la charge de la preuve incombe au requérant et qu'en l'absence de toute preuve concluante étayant ses demandes, la Commission ne peut parvenir à aucune conclusion.

8. CONCLUSIONS

8.1 Ayant examiné l'affaire au fond, la Commission conclut à l'unanimité que le recours du requérant doit être rejeté."

Le 11 mars 1996, le Secrétaire de la Commission mixte consultative d'appel a communiqué au requérant le rapport de la Commission et la décision du Secrétaire général en date du 7 mars 1996 relative à ce rapport. Cette décision se lisait en partie comme suit :

"Je suis tout à fait d'accord avec les constatations et conclusions de la Commission, et je les ai par conséquent entérinées."

Le 30 mai 1996, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. La décision d'attribuer au requérant un appartement dans l'enceinte "T" de la mer Rouge constituait une violation de son contrat OPAS parce que cet appartement était inférieur à la norme et qu'en fait le requérant subventionnait l'OACI pour le coût de son logement.

2. L'OACI a également violé le contrat d'engagement du requérant en demandant son programme de travail car, ce faisant, elle a rendu le requérant responsable envers une "autorité extérieure au Gouvernement" au mépris des termes de son contrat.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant n'a pas été menacé ni contraint à aller habiter dans l'enceinte de la mer Rouge; de toute façon, l'Organisation n'était pas juridiquement tenue de lui fournir un logement.

2. La location de l'appartement T 21 A dans l'enceinte de la mer Rouge a été mise régulièrement à la charge du requérant, conformément aux clauses de son contrat, aux règles et pratiques de l'OACI et aux politiques et procédures du régime commun des Nations Unies.

3. La conclusion selon laquelle l'OACI n'aurait pas dû recevoir communication du programme de travail du requérant ne vise pas une décision administrative susceptible de recours.

Le Tribunal, ayant délibéré du 3 au 25 juillet 1997, rend le jugement suivant :

I. Le requérant conteste une décision datée du 7 mars 1996 par laquelle le défendeur a accepté les constatations et conclusions de la Commission mixte consultative d'appel datées du 7 février 1996.

II. L'engagement du requérant devait venir à expiration le 9 mai 1992. En

/...

réponse à une demande du Gouvernement de l'Arabie saoudite, l'OACI a accepté d'autoriser le requérant à travailler pendant une partie de sa période de congé annuel accumulé, jusqu'au 29 février 1992. Avant d'informer le requérant que son engagement ne serait pas renouvelé au-delà du 9 mai 1992, l'OACI avait proposé que le requérant aille habiter au Continental Village à partir du 30 janvier 1992. Le 21 janvier, le requérant a appris que ces plans avaient été changés et qu'un appartement lui avait été attribué dans l'enceinte de la mer Rouge. Après avoir inspecté l'appartement, le requérant l'a trouvé inacceptable, mais il a informé le Directeur par intérim du projet qu'il l'accepterait si rien d'autre n'était disponible.

III. Le requérant allègue que l'Organisation était tenue de lui fournir un logement adéquat et subventionné mais qu'elle l'a au contraire forcé à accepter un appartement inférieur aux normes de logement dont bénéficiaient tous les autres agents OPAS et fonctionnaires de l'OACI. Le Tribunal note que le contrat d'engagement du requérant, tel que modifié le 1er mai 1984, stipule que :

"6. L'Organisation [l'OACI] s'efforcera de fournir à l'agent un logement subventionné pour toute la durée de l'engagement.

(...)

L'agent ne peut prendre d'autres dispositions pour son logement que si l'Organisation ne peut lui fournir un logement subventionné ou dans des circonstances exceptionnelles."

Le Tribunal constate que l'Organisation n'était pas juridiquement tenue de fournir un logement au requérant mais qu'elle s'était seulement engagée à s'efforcer de le faire. Il était donc loisible au requérant de rechercher d'autres possibilités de logement si les arrangements qui lui étaient proposés ne lui semblaient pas satisfaisants. De plus, le Tribunal note que le requérant admet avoir informé l'OACI qu'il accepterait l'appartement dans l'enceinte de la mer Rouge si rien d'autre n'était disponible. Le requérant allègue qu'il a été contraint à accepter l'appartement mais il n'a fourni aucune preuve à l'appui de cette allégation.

IV. En ce qui concerne la prétention du requérant selon laquelle son logement était inférieur aux normes dont bénéficiaient les autres membres du personnel, le Tribunal accepte l'explication du défendeur. D'après l'Administration, comme le financement du projet n'avait pas encore été approuvé, les logements n'étaient pas attribués en fonction de l'ancienneté mais en fonction d'autres facteurs tels que la durée du contrat du fonctionnaire, la probabilité d'une prolongation du contrat et la date envisagée pour la cessation de service de l'intéressé. De plus, le requérant n'a fourni aucune preuve pour appuyer sa demande d'indemnité de 5 000 dollars des États-Unis pour les frais supplémentaires qu'il a encourus du fait que l'appartement dans l'enceinte de la mer Rouge était inadéquat.

V. Le requérant allègue qu'en violation de son contrat d'engagement, les déductions opérées sur son traitement pour l'appartement T 21 A dans l'enceinte de la mer Rouge le forçaient en fait à subventionner l'OACI pour le paiement de

/...

son loyer. Le Tribunal note qu'un montant mensuel de 3 172 riyals saoudiens (RS) était déduit à cette fin du traitement du requérant. Le dossier n'indique pas clairement quel était effectivement le coût mensuel de l'appartement que le requérant occupait. D'après les pièces fournies par le défendeur, ce coût était de 3 300 RS, alors que le requérant prétend que l'appartement coûtait 3 000 RS par mois. Le Tribunal, quant à lui, ne juge pas nécessaire d'élucider cette disparité; il considère en effet que le fait décisif est que, comme tous les fonctionnaires de l'OACI et agents OPAS, le requérant payait, pour son logement, une somme égale à 13,5 % du montant total de son traitement net, de son indemnité de poste et de son indemnité d'affectation, conformément à l'article II, paragraphe 6 et à l'annexe I, sous-section 1) de son contrat.

VI. Le Tribunal a ensuite examiné l'allégation du requérant selon laquelle ses possibilités de logement ont été arbitrairement limitées à l'appartement T 21 A de l'enceinte de la mer Rouge et que le Directeur du projet a délibérément omis de lui donner des renseignements sur d'autres possibilités de logement. Le défendeur soutient que cette demande n'est pas recevable devant le Tribunal parce qu'elle ne vise pas une décision administrative. Le Tribunal note que la Commission mixte consultative d'appel a examiné ladite demande quant au fond. Le Tribunal juge que, lors même que les mesures en question ne constituent pas une décision administrative au sens strict du terme, il pourrait statuer sur elles si elles avaient en fait été prises en violation des obligations contractuelles du défendeur ou des dispositions du Règlement du personnel des missions et/ou du Manuel des opérations hors Siège. Or le Tribunal constate que le requérant n'a pas fourni d'éléments de preuve suffisants à l'appui de cette demande.

VII. Le requérant a prié le Tribunal de préciser les différences qu'il y avait entre un poste d'expert OPAS et divers postes de l'OACI. Le défendeur soutient qu'il n'appartient pas au Tribunal de se prononcer de façon générale sur les distinctions à faire entre différents postes. Le Tribunal rappelle à ce sujet qu'il a jugé dans le passé que le Règlement du personnel des missions et le Manuel des opérations hors Siège s'appliquaient au personnel OPAS [Cf. jugements No 149, Mirza (1971) et No 733, De Garis (1995)]. Nonobstant ce qui précède, le Tribunal souligne qu'il ne se prononcera sur ces questions que dans la mesure où elles ont trait aux intérêts contractuels du requérant.

VIII. Le Tribunal note que l'article III, paragraphe 1 du contrat du requérant stipule que :

"L'agent sera responsable envers le Gouvernement. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicitera ni n'acceptera d'instructions ... d'aucune autorité extérieure au Gouvernement."

L'article VII, paragraphe 3, dispose comme suit :

"... toute question pertinente non traitée dans le présent contrat sera réglée conformément aux pratiques administratives de l'Organisation."

Le Tribunal note en outre que l'OACI payait le traitement du requérant. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'en ce qui concernait ses

/...

devoirs professionnels, le requérant était responsable envers le Gouvernement d'Arabie saoudite. En revanche, pour ce qui était des questions administratives et financières, il relevait du Directeur de projet de l'OACI.

IX. Le requérant prétend que son contrat d'engagement a été violé lorsque l'OACI a prié le Gouvernement d'Arabie saoudite de lui soumettre un programme de travail. Le Tribunal considère qu'il est à la fois nécessaire et approprié que les fonctions s'attachant à un poste tel que celui du requérant soient fixées par voie de consultations entre le Gouvernement hôte et l'Organisation, surtout lorsque celle-ci est responsable de certains aspects de la gestion financière d'un projet et doit par conséquent s'assurer qu'elle dispose de fonds suffisants pour financer la prolongation des contrats d'engagement. En conséquence, le Tribunal rejette cette prétention.

X. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête dans sa totalité.

(Signatures)

Samar SEN
Vice-Président, assurant la présidence

Mayer GABAY
Membre

Deborah Taylor ASHFORD
Membre

Genève, le 25 juillet 1997

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire