

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire YOUNG

Jugement No 485

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la demoiselle Young, Jean Barbara, le 14 février 1981, la réponse de la FAO datée du 21 mai, la réplique de la requérante du 11 août et la duplique de la FAO en date du 16 septembre 1981;

Vu l'article II, paragraphes 1 et 5, du Statut du Tribunal, les anciens articles 302.40611 et 302.40621, l'article 301.1 du Statut du personnel, et les articles 302.3091, 302.405, 302.40631, 302.7111 et 303.28 ainsi que l'annexe A du Règlement du personnel;

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. Au début de 1979, la requérante, de citoyenneté britannique, envoya de chez elle, à Londres, une demande d'emploi au siège de la FAO à Rome. Elle se rendit dans cette ville en mai, à ses propres frais, pour y passer un test de dactylographie et fut engagée en qualité de dactylographe de grade G.2 du 20 juin au 20 août 1979. Le 1er juillet, elle fut nommée sténographe de grade G.3 et, le 21 août, elle reçut une nomination "de caractère continu". Elle démissionna et quitta la FAO le 15 mai 1980. Toutefois, le 12 août, puis le 8 novembre 1979, elle avait écrit au directeur du personnel pour protester contre la mention, dans son contrat d'emploi, de son classement comme fonctionnaire "locale" avec résidence à Rome. Le 21 novembre, le directeur lui répondit que "les conditions d'emploi du personnel des services généraux recruté au siège ne prévoient plus le statut non local". Le 21 février 1980, la requérante a recouru auprès du Directeur général en vertu de l'article 301.11 du Statut du personnel, en demandant le statut non local avec les avantages qu'il entraîne, ainsi que le remboursement de ses frais de voyage et autres dépenses connexes. Par une lettre du 19 mars, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances rejeta le recours au nom du Directeur général, au motif que le Règlement ne prévoyait plus, depuis le 1er février 1975, l'octroi du statut non local aux membres du personnel des services généraux et que, selon l'article 302.7111 i) b) du Règlement, les frais de voyage et les dépenses connexes n'étaient payés que si cela était indispensable au recrutement. Le 27 mars, la requérante saisit le Comité de recours. Dans son rapport daté du 19 août 1980, celui-ci constata que, contrairement à d'autres agents qui avaient été engagés avant le 1er février 1975, il n'était pas question d'un espoir légitime d'obtenir le statut non local, que les droits de la requérante devaient être déterminés selon les dispositions en vigueur au moment de la nomination et qu'en vertu des dispositions pertinentes, elle ne répondait pas aux conditions requises. En outre, les circonstances qui avaient justifié l'octroi du statut non local à d'autres fonctionnaires non italiens des services généraux n'étaient pas présentes en l'occurrence. Par une lettre du 3 novembre, que l'intéressée dit avoir reçue en Arabie saoudite le 10 décembre 1980, le Directeur général adjoint l'informa que, sur la recommandation du comité, le Directeur général avait rejeté son recours. C'est la décision contre laquelle elle s'est pourvue.

B. La requérante déclare avoir été recrutée non pas à Rome, mais à Londres. En réponse à sa demande au sujet d'une possibilité d'emploi, elle reçut à Londres, de la FAO, une formule de candidature et une lettre disant que, si elle venait à Rome, elle pourrait subir un test de dactylographie. Elle n'avait aucune résidence à Rome au moment du recrutement. Elle ne s'y est rendue que pour passer l'épreuve et chercher un emploi. Il s'agissait en réalité, dans son cas, d'un recrutement sur le plan international et il convenait donc de lui accorder les avantages du statut non local, conformément à l'article 302.7111. D'autres membres du personnel non italiens, appartenant à la catégorie des services généraux, que la requérante désigne nommément, qui s'étaient rendus à Rome à leurs frais, avaient revendiqué et obtenu les avantages du statut non local, ainsi que le remboursement de leurs frais de voyage et autres dépenses connexes. Il y a donc eu également une violation du principe de l'égalité de traitement. Dans ses conclusions, elle invite le Tribunal à ordonner à la FAO de lui payer les frais de voyage et de transport occasionnés par son déplacement du Royaume-Uni à Rome, de lui verser l'indemnité d'installation au taux en vigueur lors de son entrée au service de l'Organisation, avec intérêt, ou au taux appliqué lorsqu'elle a quitté le service de la FAO,

ainsi que les frais de voyage pour son retour au Royaume-Uni, de même que la prime de rapatriement. Elle demande en outre au Tribunal, s'il estime que la politique de refus du statut non local, et des avantages qu'il entraîne, aux fonctionnaires expatriés non italiens recrutés après le 1er février 1975 crée une inégalité de traitement, d'ordonner à la FAO de lui accorder le statut non local avec tous les avantages qui en résultent.

C. Dans sa réponse, la FAO prie le Tribunal de rejeter la requête comme non fondée. Jusqu'au 31 janvier 1975, tous les fonctionnaires non italiens des services généraux, à l'exception du personnel engagé à court terme, bénéficiaient du statut non local, où qu'ils eussent été recrutés, en application des anciennes dispositions 302.40611 et 40621. Ces dispositions furent abrogées avec effet à compter du 1er février 1975 à la suite d'une décision prise en novembre 1974 par le Conseil de la FAO, qui plaçait tous les agents des services généraux, indépendamment de la nationalité et du lieu de recrutement, dans la catégorie "locale". Selon le nouvel article 302.40631, seuls les fonctionnaires réputés non locaux au 31 janvier 1975 et dont le service n'a pas été interrompu depuis cette date devaient être traités comme tels et bénéficier des avantages énumérés à l'annexe A au Règlement du personnel, qui comprennent l'indemnité de non-résident, le congé dans les foyers, la prime de rapatriement et les frais de voyage à la cessation des services. La politique d'engagement en qualité de fonctionnaires locaux des agents venus de l'étranger a donc été inscrite dans le Règlement, ce qui empêche évidemment la requérante d'obtenir le statut non local puisqu'elle n'est entrée au service de la FAO qu'en 1979. Il n'y a pas non plus une violation du principe de l'égalité de traitement en raison d'une différence de statut entre les fonctionnaires recrutés avant le 1er février 1975 et ceux qui l'ont été après. Ceux-ci ne se trouvent pas dans la même situation juridique. Une autre disposition nouvelle, l'article 302.7111 i), dispose que l'Organisation paie le voyage des fonctionnaires lors de l'engagement, soit a) s'ils ont été "recrutés sur le plan international" et s'ils résidaient "hors du rayon de migration journalière du lieu d'affectation", soit b) si "de l'avis du directeur de la Division du personnel, le paiement du voyage est indispensable au recrutement". Le fonctionnaire qui répond à ces conditions a alors droit à l'indemnité d'installation, selon l'article 302.3091 du Règlement, au paiement des frais de voyage à la cessation du service, selon l'article 302.7111 vi) et à la prime de rapatriement prévue à l'article 301.16 du Statut du personnel. Mais l'expression "recrutés sur le plan international" ne vise, dans le cas des services généraux, que les fonctionnaires de cette catégorie qui avaient le statut non local le 31 janvier 1975 et rien ne permet de prétendre que l'article 302.7111 i) a) pouvait s'appliquer à la requérante. Dans la réponse à sa demande d'emploi, il était dit que, même si un candidat venait d'un lieu situé en dehors du rayon de migration journalière, la FAO n'accordait que le statut local. aucune offre d'emploi ne lui a été envoyée à Londres et la réponse susmentionnée se contentait d'exposer la politique de recrutement de la FAO. Le document d'orientation qu'elle a signé à son arrivée indiquait Rome comme lieu de résidence aux fins administratives. Elle n'est pas fondée non plus à invoquer une inégalité. Sa situation diffère de celle des membres du personnel reconnus comme non locaux au 31 janvier 1975 et de ceux qui ont été engagés après cette date et ont obtenu le paiement des frais de voyage et des dépenses connexes. Selon la jurisprudence du Tribunal, si des circonstances analogues appellent un traitement analogue, des circonstances différentes justifient un traitement différent.

D. Dans sa réplique, la requérante insiste sur ses conclusions et développe son argumentation. La politique approuvée par le Conseil de la FAO n'a jamais été dûment inscrite dans les dispositions réglementaires. A son avis, il n'y a aucune différence entre sa situation et celle d'autres fonctionnaires à qui l'Organisation a payé les frais de voyage et les dépenses connexes. Il est certain qu'il n'était pas nécessaire de payer ces dépenses à une demoiselle Hertz et à une demoiselle Warren, comme le veut l'article 302.7111 i) b) du Règlement, puisqu'elles avaient payé elles-mêmes leur voyage à Rome deux ans avant le remboursement des dépenses. En outre, cette disposition ne confère à l'Organisation aucun pouvoir d'appréciation. L'application des dispositions réglementaires par la FAO a donc été arbitraire et inéquitable. L'article 302.7111 i) a) s'applique dans son cas, puisqu'elle a été en fait "recrutée sur le plan international" et, de la sorte, elle a droit à l'indemnité d'installation, aux frais de son voyage de retour, à la prime de rapatriement, de même qu'aux frais de voyage lors de l'engagement. La réponse qu'elle a reçue à sa demande d'emploi visait à l'inciter à se rendre à Rome, elle comme d'autres candidats. Elle n'a jamais indiqué Rome comme lieu de sa résidence aux fins administratives et elle a même contesté cette mention dans le document d'orientation. La FAO a dû demander à son intention une carte d'identité pour personne n'ayant pas la nationalité italienne au ministère des Affaires étrangères, du fait même qu'elle ne résidait pas en Italie et qu'elle n'avait pas de permis l'autorisant à y vivre ou à y travailler. Le Règlement ne dit pas que tous les membres de la catégorie des services généraux engagés après le 31 janvier 1975 doivent être traités comme des fonctionnaires locaux et il n'y a en fait qu'une seule définition naturelle de ce genre de fonctionnaire, à savoir quelqu'un qui ne réside pas à Rome au moment du recrutement.

E. Dans sa duplique, la FAO invite à nouveau le Tribunal à rejeter la demande comme non fondée. La différence essentielle entre la situation de la requérante et celle d'autres membres des services généraux à qui l'on a payé des

frais de voyage provient du fait qu'elle n'a pas été recrutée hors de Rome. Les avantages ont été accordés à des fonctionnaires engagés lors de l'envoi de missions de recrutement à l'étranger, ou pour un genre de travail spécial, ou encore en raison de qualifications linguistiques particulières. Cinq membres du personnel de la catégorie des services généraux, y compris les demoiselles Hertz et Warren, qui s'étaient rendus à Rome après avoir reçu une offre d'engagement à l'étranger, ont obtenu ces avantages à titre exceptionnel et pour des motifs d'équité. L'absence de toute disposition réglementaire pour l'octroi du statut non local à des agents recrutés après le 31 janvier 1975 donne dûment effet à la décision du Conseil de la FAO d'abroger ledit statut. L'expression "recrutés sur le plan international" doit être interprétée dans le contexte des dispositions applicables uniquement aux fonctionnaires des catégories professionnelle et supérieure, ainsi qu'aux membres du personnel des services généraux reconnus comme non locaux en vertu de l'article 302.40631. L'article 302.7111 i) b) du Règlement accorde au directeur du personnel le pouvoir discrétionnaire de payer les frais de voyage. De surcroît, la FAO ne dit pas que les paiements faits aux demoiselles Hertz et Warren étaient "indispensables au recrutement": il est précisé, dans les lettres d'acceptation de leur demande, qu'une dérogation a été apportée en leur faveur aux dispositions de l'article 302.7111 i) b) du Règlement. Enfin, l'argument relatif à la carte d'identité de la requérante est sans pertinence : la possession d'une telle carte n'exerce aucun effet sur sa situation ou sur ses droits en vertu de son contrat.

CONSIDERE :

Sur la demande concernant le remboursement des frais de voyage et de transport, l'indemnité d'installation et la prime de rapatriement

1. A l'appui de ladite demande, la requérante invoque en premier lieu la lettre a de l'article 302.7111 i). Aussi s'agit-il d'examiner d'abord ses prétentions au regard de cette disposition. Cependant, le Tribunal statuera aussi sur l'application de l'article 302.7111 i) b), dont il doit tenir compte d'office.

a) En vertu de l'article 302.7111 i) a), l'Organisation rembourse les frais de voyage assumés lors de leur premier engagement par les agents qui ont été "recrutés sur le plan international" et qui, au moment de la nomination, résidaient hors du rayon de migration journalière du lieu d'affectation. Selon la définition de l'article 303.28 du Règlement du personnel, un agent réside dans le "rayon" de son lieu de travail lorsqu'il peut se rendre chaque jour aisément de l'endroit où il habite à celui où il exerce sa fonction. Point n'est d'ailleurs besoin de se demander en l'espèce si, à la date où elle a été nommée, la requérante résidait ou non dans le "rayon" de son lieu de travail. Pour écarter le moyen tiré de la lettre a de l'article 302.7111 i), il suffit de constater que la requérante n'a pas été "recrutée sur le plan international" dans l'acceptation de cette disposition.

La requérante soutient qu'il faut attribuer à ces termes leur sens normal et naturel. Autrement dit, elle fait valoir qu'habitant hors d'Italie au moment de son engagement, elle a dû transférer sa résidence d'un pays à un autre pour occuper sa fonction à Rome, ce qui établit le caractère international de son engagement.

De son côté, l'Organisation conteste à la requérante la qualité d'agent "recruté sur le plan international". A son avis, cette expression se rapporte uniquement au personnel des catégories professionnelle et supérieure, ainsi que, parmi les agents des services généraux, à ceux qui bénéficient du statut d'agent non local. Or, suivant l'article 302.40631 du Règlement du personnel, un agent des services généraux n'est un agent non local que s'il était reconnu comme tel le 31 janvier 1975 et est resté en service, depuis lors, de façon continue. En conséquence, la requérante, qui est entrée dans les services généraux après le 31 janvier 1975, n'a jamais eu le statut d'agent non local, c'est-à-dire d'agent "recruté sur le plan international".

Certes, si les mots "recrutés sur le plan international" étaient considérés en eux-mêmes, la thèse de la requérante devrait sans doute être préférée à celle de l'Organisation. Il y a lieu toutefois de les interpréter à la lumière du contexte. Or à ce point de vue, il convient de retenir la manière de voir de l'Organisation pour une double raison. D'une part, elle se fonde sur l'article 302.405, qui répute agents "recrutés sur le plan international" ceux des catégories professionnelle et supérieure, ainsi que sur l'Annexe A aux articles 302 et 303, lequel considère comme "recrutés sur le plan international" les agents non locaux des services généraux. D'autre part, seule la thèse de l'Organisation se concilie avec l'article 302.40631, au regard duquel, faute d'avoir été un agent non local le 31 janvier 1975, la requérante ne peut avoir que la qualité d'agent local; il serait en effet contradictoire de tenir une même personne pour un agent local et un agent "recruté sur le plan international". D'où l'inapplicabilité de la lettre a de l'article 302.7111 i).

b) D'après la lettre b du même article, l'Organisation rembourse également les frais de voyage des autres agents

dont, à l'avis du directeur de la Division du personnel, le recrutement exigeait une telle prestation. Or cette disposition ne justifie pas plus que la précédente les prétentions de la requérante.

C'est la requérante elle-même qui a pris l'initiative d'offrir ses services à l'Organisation. Selon ses propres déclarations, elle écrivit à cette fin deux lettres depuis Londres, le 12 février et le 6 mars 1979. Le 11 avril 1979, l'Organisation lui répondit que son engagement était improbable et que les candidats choisis hors du "rayon" de Rome auraient le statut d'agents locaux. Néanmoins, la requérante se rendit à Rome, y subit des tests et fut nommée le 20 juin 1979 au grade G.2.

Ainsi, après avoir recherché de son chef un emploi au sein de l'Organisation, la requérante s'est soumise spontanément à des tests, tout en sachant qu'elle ne pouvait accéder qu'au statut d'agent local. Elle n'a pas subordonné l'acceptation de sa nomination au remboursement de frais quelconques. Dans ces conditions son recrutement n'exigeait pas l'octroi des prestations qu'elle réclame maintenant. D'où l'inapplicabilité de la lettre b de l'article 302.7111 i).

Certes, la requérante prétend que cette disposition laisse place à l'arbitraire dans la mesure où son application dépend de l'avis du directeur de la Division du personnel. Toutefois, bien qu'il ne soit pas indispensable de se prononcer sur la critique émise, il y a lieu de relever qu'elle est mal fondée. Sans doute, en vertu du texte, le directeur de la Division du personnel dispose-t-il d'un certain pouvoir d'appréciation. Il ne saurait cependant l'exercer à bien plaisir. Il doit bien plutôt examiner dans chaque cas si les besoins du recrutement exigeaient ou non le remboursement de frais de voyage. Or la solution de cette question est susceptible d'être revue par un organe administratif aussi bien que par un organe judiciaire.

2. En second lieu, la requérante se plaint d'être victime d'une inégalité de traitement par rapport à d'autres agents qui, en vertu de l'article 302.7111 i) b), ont bénéficié des prestations qu'elle a sollicitées en vain. L'Organisation rétorque que les agents visés ont été engagés dans des conditions qui justifiaient l'application de cette disposition en leur faveur.

Il ressort des développements suivants que la différence entre le traitement juridique de la requérante et celui des agents prétendument avantagés correspond à des différences de fait, ce qui exclut la violation du principe d'égalité.

a) L'Organisation a d'abord accordé les prestations prévues par l'article 302.7111 et d'autres dispositions à des agents qui avaient des connaissances spéciales, par exemple en langue chinoise ou arabe, ou qui devaient être affectés à des tâches spéciales, tel M. Goolamallee. Il est vraisemblable que ces agents, dont les services sont particulièrement recherchés, ne se seraient pas déplacés à Rome sans avoir l'assurance de recevoir les prestations qui leur ont été octroyées. Au surplus, le droit de M. Goolamallee à ces prestations peut d'autant moins être contesté qu'il a fait l'objet d'une promesse formelle. Il s'ensuit que le recrutement des agents dits privilégiés était lié aux prestations fournies et que leur situation, différant de celle de la requérante, motivait aussi un traitement différent du sien.

b) A partir de 1977, l'Organisation a envoyé hors d'Italie des missions en vue de recruter des agents qu'elle ne parvenait pas à engager dans ce pays. Au contraire de la requérante, ces agents ont été sollicités d'entrer dans l'Organisation, à laquelle ils n'avaient pas proposé leurs services auparavant. Aussi pouvaient-ils attendre normalement le versement des prestations qui ont été refusées à la requérante.

c) Enfin, l'Organisation a adressé des offres d'emploi à des personnes qui résidaient à l'étranger, notamment à Mlle Warren et à Mlle Hertz. Ces personnes avaient l'espoir légitime d'obtenir le remboursement de leurs frais de voyage et d'autres prestations; elles se trouvaient donc dans une situation analogue à celle des agents engagés à la suite de missions de recrutement, soit dans une situation distincte de celle de la requérante. Sans doute le droit aux prestations discutées a-t-il été reconnu à Mlle Warren et à Mlle Hertz non pas au moment de leur nomination, mais ultérieurement, sur réclamation de leur part. Toutefois, contrairement à ce que soutient la requérante, cela ne signifie pas qu'il leur ait été attribué à tort. En réalité, ainsi qu'il ressort de la correspondance déposée au dossier, le retard constaté provient d'une phrase équivoque de l'offre d'engagement.

Sur l'attribution du statut d'agent non local

3. Pour le cas où le Tribunal considérerait comme contraire au principe d'égalité la politique de recrutement de l'Organisation, la requérante demande de bénéficier du statut d'agent non local et des droits qui y sont attachés.

Quoi qu'en dise la requérante, la politique mise en cause a été adoptée par le Directeur général dans les limites de ses pouvoirs et trouve son expression à l'article 302.40631 du Règlement du personnel. Selon cette disposition, un agent non local est un agent qui fait partie des services généraux, qui était reconnu le 31 janvier 1975 comme étant un agent non local conformément aux règles en vigueur à cette date et qui, depuis lors, est resté en fonction de façon continue. Il s'ensuit "a contrario" que, si un agent des services généraux ne remplit pas les conditions posées par l'article 302.40631, il a le statut d'agent local.

Contrairement à la manière de voir de la requérante, la politique de recrutement de l'Organisation ne viole pas le principe de l'égalité. Sans doute l'article 302.40631 attribue-t-il implicitement le statut d'agent local à tous les agents entrés dans les services généraux à partir du 1er février 1975, c'est à-dire qu'il les place tous sur le même pied. Cependant, il est complété par d'autres dispositions, les articles 302.7111 i) et vi), 302.3091 du Règlement et 301.16 du Statut, qui prévoient l'octroi de prestations spéciales à ces agents dans la mesure où les besoins de leur recrutement l'exigent. Dans ces conditions, le Règlement du personnel établit entre les divers agents des services généraux des distinctions dont l'opportunité peut certes être discutée, mais qui excluent le grief d'inégalité.

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.

André Grisel

J. Ducoux

Devlin

A.B. Gardner