

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire WALSH

Jugement No 484

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la demoiselle Walsh, Catherine Margaret, le 28 janvier 1981, la réponse de la FAO en date du 9 avril, la réplique de la requérante du 21 mai et la duplique de l'Organisation du 25 juin 1981;

Vu les demandes d'intervention déposées par la demoiselle Wala Monica, en date du 22 avril, et par la demoiselle Foley, Margaret, en date du 16 septembre, les observations de la FAO à ce sujet, datées respectivement du 19 mai et du 7 octobre, et la communication supplémentaire déposée par la demoiselle Foley le 29 octobre 1981;

Vu l'article II, paragraphes 1 et 5, du Statut du Tribunal, la disposition 301.1 du Statut du personnel de la FAO, les dispositions 302.3091, 302.405, 302.4061, 302.40631, 302.7111 et 303.28 du Règlement du personnel, ainsi que les dispositions 302.40611 et 302.40621 du Règlement, telles qu'elles étaient en vigueur le 31 janvier 1975;

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. Le 17 janvier 1975, la requérante, de citoyenneté irlandaise, envoya au siège de la FAO à Rome, de Galway, ville où elle résidait, des offres de service. Elle se rendit à Rome pour y subir un test en avril 1975 et fut engagée en qualité de sténographe au grade G.3 du 19 mai au 18 juillet 1975. Son contrat fut prolongé et elle travaille actuellement, en vertu d'une "nomination de caractère continu" en qualité de commis sténographe de grade G.4. Le 29 mai 1979, elle présenta au Directeur général un recours en application de la disposition 301.11 du Statut du personnel pour demander le remboursement de ses frais de voyage et de transport de ses effets personnels au départ de Galway, de même que le paiement des prestations afférentes au congé dans les foyers, au rapatriement et aux autres droits dont les fonctionnaires non locaux bénéficient. Le 22 août, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances rejeta le recours du fait que la requérante s'était rendue à Rome en 1975 de sa propre initiative, qu'elle ne remplissait pas les conditions requises pour avoir le statut de fonctionnaire non local en vertu de la disposition 302.40631 du Règlement du personnel, étant donné qu'elle avait été recrutée après le 31 janvier 1975* et qu'elle n'avait donc pas droit aux prestations accordées aux agents "recrutés sur le plan international". (*Cette disposition a la teneur suivante: "Les fonctionnaires non locaux sont ceux de la catégorie des services généraux qui étaient réputés tels au 31 janvier 1975 en vertu des dispositions du Règlement du personnel alors en vigueur et dont le service n'a pas été interrompu depuis.") Entre-temps, le 27 juillet 1979, la requérante avait saisi le Comité de recours, qui soumit son rapport le 14 juillet 1980. A la majorité, cet organisme a estimé que l'intéressée n'avait droit ni au statut non local, ni au paiement des frais de voyage et de déménagement à la nomination et à la cessation du service. A son avis, les raisons qui avaient justifié l'octroi de ces prestations à titre exceptionnel à quelques membres non italiens de la catégorie des services généraux ne se retrouvaient pas en l'espèce: en effet, la FAO avait envoyé à chacune des personnes en question une offre d'emploi écrite, adressée au lieu de la résidence, à une distance de Rome qui n'entraînait pas dans le rayon de migration journalière du lieu d'affectation, tandis que la requérante n'en avait pas reçu. Par une lettre en date du 22 septembre 1980, qu'elle a reçue le 30 octobre, la requérante fut informée que le Directeur général avait rejeté son recours. C'est la décision définitive contre laquelle elle se pourvoit auprès du Tribunal de céans.

B. Pour la requérante, il est absurde, de la part de la FAO, de soutenir qu'elle n'a pas été engagée sur le plan international étant donné la correspondance échangée au sujet de son recrutement entre Rome et la ville où elle résidait en Irlande. Elle a été traitée de manière inéquitable et arbitraire car, quand bien même la FAO l'avait informée, en 1975, que l'Organisation avait cessé de servir les prestations prévues pour les fonctionnaires recrutés sur le plan international, douze sténographes ou secrétaires engagées au Royaume-Uni, dont elle communique les noms, s'étaient vu accorder ces prestations. Il en est allé de même pour d'autres agents recrutés depuis lors en Espagne, en France et au Royaume-Uni. Comme le membre du Comité de recours qui a formulé une opinion divergente l'a relevé, il n'est pas honnête de soutenir que la requérante résidait à Rome au moment de son

recrutement. La disposition 302.40631 du Règlement du personnel donne une fausse définition du personnel non local et la pratique consistant à recruter du personnel "local" au dehors de l'Italie n'a jamais été entérinée par le Règlement, sans aucun doute parce que cela irait à l'encontre de la politique suivie dans le système commun des Nations Unies. La requérante demande au Tribunal d'ordonner à la FAO de lui rembourser ses frais de voyage et de transport de ses effets personnels, de lui payer l'indemnité d'installation soit à la date de son entrée au service de l'Organisation - avec intérêts -, soit au taux actuel et de lui accorder le droit aux prestations prévues lors du rapatriement. En outre, si la modification apportée le 1er février 1975 à la politique de recrutement crée, de l'avis du Tribunal, une inégalité de traitement en ce qui concerne les membres non italiens du personnel venus de l'étranger pour travailler à la FAO, la requérante demande le bénéfice de l'indemnité de non-résident et des droits afférents au congé dans les foyers.

C. Dans sa réponse, la FAO invite le Tribunal à rejeter la requête en tant que mal fondée. Jusqu'au 31 janvier 1975, tous les fonctionnaires non italiens de la catégorie des services généraux, à l'exception de ceux qui avaient un engagement à court terme, étaient considérés, où qu'ils eussent été recrutés, comme non locaux en vertu des anciennes dispositions 302.40611 et 302.40621 du Règlement du personnel. Ces dispositions ont été abrogées avec effet à compter du 1er février 1975 pour donner suite à une décision prise en novembre 1974 par le Conseil de la FAO, aux termes de laquelle tous les membres de la catégorie des services généraux, indépendamment de leur nationalité et de leur lieu de recrutement, seraient des fonctionnaires "locaux". Conformément à la nouvelle disposition 302.40631, seuls les fonctionnaires qui étaient réputés non locaux au 31 janvier 1975 et dont le service n'avait pas été interrompu depuis lors devaient recevoir les prestations énumérées à l'annexe A du Règlement du personnel, concernant notamment l'indemnité de non-résident, le congé dans les foyers, la prime de rapatriement et le paiement des frais de voyage à la cessation du service. La politique tendant à engager comme locaux des fonctionnaires venant de l'étranger est donc bien inscrite dans le Règlement, qui exclut clairement la requérante du statut non local puisqu'elle n'appartenait même pas au personnel le 31 janvier 1975. Quelle que soit la politique de recrutement dans le système commun - et la pratique varie -, le bien fondé des conclusions de la requérante ne peut être déterminé que sur la base des règlements de la FAO. Une différence de statut entre les fonctionnaires engagés avant le 1er février 1975 et ceux qui l'ont été après n'enfreint pas non plus le principe de l'égalité de traitement : l'affirmer serait incompatible avec la notion des droits acquis. Une autre nouvelle disposition, l'article 302.7111 i), dit que le coût du voyage à la nomination peut être supporté par la FAO soit a) si l'intéressé est recruté "sur le plan international" et qu'il résidait "hors du rayon de migration journalière du lieu d'affectation", ou b) "si, de l'avis du directeur de la Division du personnel, le paiement du voyage est indispensable au recrutement". Si tel est le cas, les intéressés ont également droit à l'indemnité d'installation prévue à la disposition 302.3091, aux frais de voyage à la cessation de service en vertu de la disposition 302.7111 vi) du Règlement et à la prime de rapatriement en application de la disposition 301.16 du Statut du personnel. Pour la catégorie des services généraux, l'expression "recrutés sur le plan international" ne vise que les fonctionnaires qui étaient réputés non locaux au 31 janvier 1975. En répondant aux offres de service de la requérante en date du 17 janvier 1975, la FAO avait précisé qu'elle ne paierait pas les frais de voyage à Rome pour y subir un test. Aucune offre d'engagement ne lui a été envoyée chez elle en Irlande. La lettre de nomination qu'elle a signée le 21 mai 1975 lui était adressée aux bons soins du siège de la FAO et son document d'orientation (induction form), qu'elle a également signé, indiquait Rome comme lieu de résidence aux fins administratives. La demoiselle Walsh ne conteste pas non plus qu'elle était dûment au courant des règlements applicables. Elle a demandé les avantages en question uniquement après avoir entendu dire que d'autres les avaient obtenus. Les douze personnes dont elle mentionne le nom avaient été engagées par une mission de recrutement de la Division du personnel envoyée au Royaume-Uni et elles ont donc été mises à juste titre au bénéfice de ces avantages. L'affirmation de la requérante, qui soutient que la disposition 302.7111 i) b) du Règlement du personnel a été appliquée de manière arbitraire, ne s'appuie sur aucun fait : les avantages n'ont été accordés que dans quelques cas clairement définis. Son allégation d'inégalité de traitement n'est pas fondée : sa situation est différente de celle des membres du personnel réputés non locaux au 31 janvier 1975 ou de ceux qui, recrutés ultérieurement, ont obtenu les avantages en cause. Comme le Tribunal l'a affirmé, si les mêmes circonstances appellent le même traitement, des circonstances différentes veulent un traitement différent.

D. Dans sa réplique, la requérante cite la disposition 302.40611 du Règlement du personnel, laquelle a la teneur suivante : "Les fonctionnaires de la catégorie des services généraux sont recrutés dans le rayon de migration journalière de leur lieu d'affectation, sauf impossibilité de recruter du personnel qualifié dans la zone en question." Elle prétend que son recrutement s'est opéré sur la base de communications entre Rome et ses foyers en Irlande en un lieu situé hors du rayon de migration journalière". La définition du fonctionnaire recruté "sur le plan international" qui figure à l'article 302.7111 i) a) du Règlement ne vise pas les seuls membres du personnel appartenant à la catégorie professionnel ou ceux qui ont été engagés avant le 1er février 1975. La FAO a recruté sur le plan international des fonctionnaires de la catégorie des services généraux après cette date et doit donc

donner à l'expression son interprétation naturelle, à savoir le recrutement d'un agent dans un pays pour être affecté dans un autre. Quant à l'interprétation par la FAO de la disposition 302.7111 i) b) du Règlement du personnel, deux des personnes que la requérante a désignées nommément en tant que bénéficiaires des avantages qu'elle prétend avaient payé leur voyage et leurs dépenses d'installation; ainsi, il est difficile de voir comment le directeur du personnel peut conclure que le paiement était "indispensable au recrutement". Par exemple, dans une lettre adressée le 11 décembre 1978 à une demoiselle Warren qui demandait le paiement des frais de voyage et d'autres dépenses, la FAO se disait "disposée à faire une exception" à la règle et à verser à l'intéressée toutes les prestations. Le cas d'une demoiselle Hertz est analogue. Comment le directeur du personnel peut-il exercer équitablement son pouvoir d'appréciation s'il n'y a pas de normes objectives ? En fait, l'application de la règle a été arbitraire. Comme d'autres fonctionnaires qui bénéficient actuellement des avantages réclamés, la requérante est partie de l'étranger pour aller travailler à la FAO et elle a droit à être traitée de la même manière. Pour ce qui est des circonstances de son recrutement, elle avait été informée que le coût du voyage à Rome pour y subir le test ne serait pas payé, mais non pas que le remboursement des frais de voyage lui serait refusé si elle était engagée. La FAO l'a incitée à se rendre à Rome. Si la lettre de nomination lui a été adressée "aux bons soins du siège de la FAO", c'est précisément parce qu'elle n'avait aucun domicile à Rome. La requérante maintient donc ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la FAO relève qu'elle n'était pas tenue d'offrir à la requérante le paiement du voyage et d'autres prestations pour la recruter, car elle était venue à Rome de son propre gré et à ses frais, sans même avoir l'assurance qu'il y avait un poste vacant. Son recrutement ne s'est pas opéré entre Rome et l'Irlande : aucune offre d'emploi ne lui a jamais été faite hors du lieu d'affectation et c'est tout à fait gratuitement qu'elle dit avoir été "incitée" à se rendre à Rome : la réponse à ses offres de service était rédigée de façon très prudente. Le recrutement repose sur un contrat entre les parties; avant son arrivée à Rome, rien ne permettait d'affirmer qu'un contrat avait été conclu. Quant à l'expression "recrutés sur le plan international", le Règlement ne l'applique qu'au personnel des catégories professionnelle et supérieure, ainsi qu'aux membres des services généraux réputés non locaux aux termes de la disposition 302.40631 du Règlement du personnel. Pour tous les autres agents, l'octroi des prestations relève du pouvoir d'appréciation. Quant aux quelques fonctionnaires auxquels elles ont été accordées, ils avaient été recrutés à l'étranger, soit en raison de connaissances linguistiques particulières, soit pour l'exercice d'un travail spécial, soit encore par des missions de recrutement envoyées hors d'Italie par la FAO. Rien ne prouve que le directeur du personnel aurait usé de son pouvoir d'appréciation en vertu de la disposition 302.7111 i) b) de manière arbitraire. Si les demoiselles Hertz et Warren ont bénéficié d'exceptions, c'est parce qu'il est apparu ultérieurement que, contrairement à la requérante, elles s'étaient rendues à Rome après avoir reçu une offre d'emploi et à cause de celle-ci. Aucune atteinte n'a donc été portée au principe de l'égalité et la FAO demande à nouveau au Tribunal de rejeter la requête en tant que non fondée.

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'acception 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. Ayant reçu une formule de candidature, elle la retourna, le 17 janvier 1975, dûment complété. Le 18 mars 1978, elle fut informée par l'Organisation que son engagement dépendait de la réussite d'un test qui devait avoir lieu à Rome, mais que ses frais de voyage ne lui seraient pas remboursés. Le 22 avril, elle subit avec succès l'épreuve prescrite et, le 19 mai, fut nommée pour deux mois.

Ainsi, après avoir recherché de son chef un emploi dans l'Organisation, la requérante s'est soumise spontanément à un test tout en sachant que les dépenses nécessitées par cette formalité resteraient à sa charge. Elle n'a pas non plus 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 la demande concernant l'indemnité de non-résident et les congés dans les foyers

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 de l'indemnité de non-résident et des congés dans les foyers dans la mesure où près de 600 agents des services généraux en ont eux-mêmes profité en qualité d'agent non locaux. Quoiqu'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.

Sur les interventions

4. Le rejet de la requête emporte celui des interventions, dont il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête et les interventions sont rejetées.

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

