

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ALEXSON

Jugement No 483

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la demoiselle Alexson, Lorraine, le 3 janvier 1981 et régularisée le 24 février, la réponse de la FAO du 14 avril, la réplique de la requérante datée du 30 juin et sa communication du 8 juillet, et la duplique de la FAO en date du 7 août 1981;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 301.16 du Statut du personnel de la FAO, les articles 302.3091, 302.3092, 302.405, 302.40631, 302.531, 302.711, 303.28, l'ancien article 302.7111 v) et l'annexe A du Règlement du personnel, et la disposition 420.3 du Manuel de la FAO;

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. La requérante, ressortissante des Etats-Unis, s'étant rendue à Rome de ses foyers dans le Connecticut, en décembre 1975, pour une visite privée, s'est présentée au siège de la FAO pour demander un emploi et y a passé un test de dactylographie mais non de sténographie. Par une lettre du 16 décembre envoyée à son adresse au Connecticut, un fonctionnaire du service du personnel lui communiqua qu'elle répondait aux conditions requises pour la dactylographie en anglais et qu'elle pourrait subir à nouveau l'épreuve de sténographie à Washington. Le 29 décembre, elle répondit du Connecticut qu'il n'était pas nécessaire pour elle de se rendre à Washington pour le test car, en tout état de cause, elle retournerait prochainement à Rome. Elle le fit en février 1976, mais pour constater qu'il n'y avait pour elle aucun poste vacant. Elle séjourna dans cette ville, en proie à de grosses difficultés d'argent, jusqu'au 2 août, date à laquelle elle commença une période d'emploi de trois mois à l'Organisation, en qualité de dactylographe de grade G.2. Le 30 octobre 1976, elle obtint un engagement de durée déterminée comme sténographe de grade G.3. Un an plus tard, elle bénéficia d'une nomination "de caractère continu". Elle démissionna le 31 mars 1980. Le 26 janvier 1979, toutefois, elle avait écrit au Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances pour demander le remboursement de ses frais de voyage, ainsi que le paiement de l'indemnité d'affectation et des prestations de rapatriement. Sa demande fut rejetée le 21 mars et, le 23 mai, elle recourut auprès du Directeur général. Une lettre du 22 août du Sous-directeur général lui signifia le rejet de sa demande. Le 24 septembre 1979, elle se porta devant le Comité de recours de la FAO, revendiquant le "statut non local" ou tout au moins les frais de voyage et de transport, l'indemnité d'affectation et les prestations de rapatriement. Dans son rapport du 9 juin 1980, le comité releva qu'à partir du 1er février 1975, le Règlement ne contenait aucune disposition pour l'octroi du statut non local et que la requérante avait été nommée après cette date. Elle n'avait pas droit non plus, en vertu des dispositions réglementaires, aux avantages demandés. En outre, les circonstances qui avaient justifié leur octroi à d'autres membres du personnel non italiens de la catégorie des services généraux n'étaient pas présentes dans son cas. Le Directeur général adjoint l'informa par une lettre du 22 septembre 1980, qui lui fut notifiée le 4 octobre et qui constitue la décision attaquée, que le Directeur général avait en conséquence rejeté son recours.

B. La requérante soutient dans son mémoire qu'étant donné les circonstances exposées ci-dessus sous A, elle avait été recrutée par la FAO aux Etats-Unis. L'article 302.7111 du Règlement du personnel dispose que "l'Organisation paie le voyage du fonctionnaire ... i) lors de l'engagement initial : a) dans le cas des fonctionnaires recrutés sur le plan international, si, au moment de son engagement, l'intéressé résidait hors du rayon de migration journalière au lieu d'affectation". Ayant été recrutée "sur le plan international", la requérante estime avoir droit aux frais de voyage. De plus, bien que le statut non local ait été supprimé en 1975, la FAO a engagé depuis lors plusieurs fonctionnaires de la catégorie des services généraux ne venant pas d'Italie et leur a accordé les avantages découlant dudit statut, tels que l'indemnité d'affectation, les frais de voyage et de transport et les prestations de rapatriement. Il y a donc inégalité de traitement. La requérante joint à son mémoire divers éléments d'appréciation, concernant notamment le recours interne, où ses arguments sont exposés dans plus de détail. Elle prie le Tribunal d'ordonner à

la FAO de lui rembourser les frais de voyage et de transport de ses effets personnels du Connecticut à Rome, de lui payer l'indemnité d'installation au taux présentement en vigueur ou à celui qui était pratiqué à la date de son recrutement, les frais de voyage au rapatriement et la prime de rapatriement dont il est question à l'article 301.16 du Statut du personnel, avec intérêt sur lesdites sommes à compter de la date de leur échéance.

C. Dans sa réponse, la FAO affirme que la requérante n'a pas été recrutée "sur le plan international" au sens de l'article 302.7111 i) a) du Règlement. L'expression s'applique exclusivement aux membres du personnel qui avaient le statut non local au 31 janvier 1975 et, aux termes de l'article 302.531, les avantages découlant du recrutement sur le plan international ne sont accordés aux fonctionnaires des services généraux que s'ils relèvent de la définition donnée à l'article 302.40631 du Règlement, à savoir ceux qui ont conservé le statut non local après le 1er février 1975, et non pas aux autres membres de cette catégorie, même s'ils ont été engagés hors de l'Italie. En tout état de cause, la requérante a été recrutée à Rome. Les formalités de recrutement n'ont même pas commencé aux Etats-Unis. Elle ne s'est pas rendue à Rome à la demande de la FAO, qui n'avait pris aucun engagement à son égard. De surcroît, même si elle avait été recrutée "sur le plan international", elle n'avait pas droit aux frais de voyage puisque, au moment de la nomination, le 2 août 1976, elle résidait dans le "rayon de migration journalière du lieu d'affectation". N'ayant pas droit aux frais de voyage lors de la nomination, elle ne pouvait prétendre, aux termes de l'article 302.3091, à l'indemnité d'installation. En outre, cette indemnité n'est normalement payée, conformément à l'article 302.3092 du Règlement du personnel, que si la nomination doit durer une année ou plus : l'engagement initial de la requérante était fait pour trois mois seulement. Selon l'ancien article 302.7111 v) du Règlement et l'article 301.16 du Statut, elle ne répondait pas non plus aux conditions requises pour obtenir le paiement des frais de voyage à la cessation des services et de la prime de rapatriement et, en conséquence, conformément à la disposition 420.3 du Manuel, des frais de transport de ses effets personnels. Enfin, il n'y a eu aucune inégalité de traitement. La disposition pertinente, l'article 302.7111 i) b) du Règlement, prévoit le paiement des frais de voyage lors de l'engagement "si, de l'avis du directeur de la Division du personnel, le paiement du voyage est indispensable au recrutement ...". Comme la requérante a été recrutée à Rome, son engagement pouvait se faire sans recourir à un moyen de stimulation. Le Comité de recours a constaté que les quelques fonctionnaires de la catégorie des services généraux qui s'étaient vu accorder les frais de voyage lors de l'engagement et du rapatriement, de même que l'indemnité d'installation, à titre exceptionnel, soit avaient des qualifications linguistiques particulières, soit avaient été engagés par des missions de la FAO envoyées dans d'autres pays que l'Italie, qu'ils avaient tous reçu leur offre d'emploi dans leur pays et qu'il n'y avait aucune circonstance exceptionnelle de ce genre dans le cas de la requérante. Aussi, la FAO invite-t-elle le Tribunal à rejeter la requête en tant que mal fondée.

D. Dans sa réplique, la requérante conteste la version que la FAO donne des faits et maintient avoir été recrutée aux Etats-Unis : si la FAO ne voulait pas la recruter dans ce pays, elle ne lui aurait pas écrit au Connecticut pour lui dire qu'elle répondait aux exigences d'un poste de dactylographe et pour lui suggérer de subir un test à Washington. L'octroi des avantages à quelques rares non-Italiens recrutés après le 31 janvier 1975 entraîne une inégalité. De surcroît, certains des intéressés ont été recrutés dans des circonstances analogues. L'expression "recrutés sur le plan international" doit être prise dans son sens naturel, à savoir engagés hors du pays d'affectation, et la requérante croit donc que l'article 302.7111 i) a) lui donne droit aux avantages revendiqués. Lorsqu'elle a passé son test à Rome, elle ne résidait pas dans cette ville. Les demoiselles Hertz et Warren s'étaient rendues à Rome à leurs propres frais pour y subir le test et elles ont pourtant obtenu le remboursement de leurs dépenses. En outre, la procédure devant le Comité de recours est entachée d'irrégularités car cet organisme a entendu en l'absence de la requérante le témoignage de fonctionnaires de la FAO. Elle maintient donc ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la FAO relève que l'expression "recrutés sur le plan international" qui figure à l'article 302.7111 i) doit être rapprochée de l'ensemble des dispositions du Règlement du personnel et ne peut donc pas avoir le sens que la requérante lui attribue. Il ressort à l'évidence du dossier que la requérante n'a pas été recrutée aux Etats-Unis. Elle s'est rendue à Rome à deux reprises de sa propre initiative. Il est naturellement dans l'intérêt de la FAO d'avoir une liste de secrétaires qualifiées en vue d'un recrutement éventuel et le simple fait d'avoir subi un test ne donnait à la requérante aucune raison de croire qu'elle était en passe d'être recrutée. C'est uniquement à titre exceptionnel que les demoiselles Hertz et Warren ont obtenu le remboursement de leurs dépenses parce qu'elles avaient reçu en Angleterre des offres d'emploi. Quant à une prétendue irrégularité de procédure devant le Comité de recours, celui-ci a entendu le témoignage d'agents des services du personnel, interrogés non pas en qualité de représentants de l'Organisation mais bien sur la nature de la politique de recrutement suivie pour les services généraux et il n'avait pas estimé nécessaire la présence des parties. La FAO demande à nouveau instamment au Tribunal de rejeter la requête comme non fondée.

CONSIDERE :

Sur la procédure devant le Comité de recours

1. La requérante reproche au Comité de recours d'avoir interrogé des fonctionnaires de l'Organisation sans l'en aviser à l'avance ni la convoquer aux auditions.

Ce grief est justifié en principe. Il est contraire au droit d'être entendu, que tout organe juridictionnel est tenu de respecter, d'administrer des preuves à l'insu des parties. Dès lors, si le Comité de recours, qui est un organe juridictionnel au sens large du mot, estime utile de recueillir des déclarations orales, il doit inviter les parties à y assister et à s'expliquer à leur sujet. Peu importe qu'en l'espèce il se soit borné à consulter des fonctionnaires de l'Organisation sur des questions de principe telles que l'interprétation et l'application de dispositions qui concernent le personnel. Il n'en est pas moins vrai que la requérante pouvait avoir des observations à présenter à la suite des déclarations faites et qu'elle avait dès lors le droit de les commenter.

Toutefois, dans le cas particulier, non seulement la requérante a eu toute latitude de faire valoir ses droits dans la présente instance, mais il appartient au Tribunal de se prononcer d'office sur les questions que le Comité de recours a posées aux fonctionnaires de l'Organisation. Le vice qui entache la procédure d'appel reste donc sans conséquence. Il doit être considéré comme réparé par la procédure introduite devant le Tribunal.

Sur l'application de l'article 302.7111 i) du Règlement du personnel

2. La requérante invoque la lettre a de l'article 302.7111 i) à l'appui de ses conclusions. Aussi s'agit-il de les examiner d'abord 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, laquelle 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 deux lettres à cette fin, l'une depuis l'Eire en septembre 1974 et l'autre depuis les Etats-Unis d'Amérique en octobre 1975. Elle fut alors avisée qu'elle aurait à supporter les frais de voyage provoqués par l'obligation de se soumettre à des tests. Elle reçut en outre une formule de candidature, qu'elle retourna, dûment complétée. Puis, de passage à Rome, elle subit, les 9 et 11 décembre 1975, un test de dactylographie, qu'elle réussit, et un test de sténographie, qui fut un échec. Sur quoi, l'Organisation l'informa par lettre de la possibilité de recommencer à Washington l'examen manqué. La requérante préféra cependant se présenter de nouveau à Rome, où elle se qualifia en février 1976 comme sténographe. Son engagement initial date du 2 août 1976.

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 que les dépenses nécessitées par ces formalités 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 307.7111 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.

Sur l'inégalité de traitement

3. 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 Narren 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 Narren 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.

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