

## QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire HOEFNAGELS

#### Jugement No 506

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la demoiselle Hoefnagels, Gerdy, le 16 avril 1981, la réponse de l'Organisation, en date du 16 juillet, la réplique de la requérante du 31 août et la duplique de l'Organisation du 9 novembre 1981;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 301.136 du Statut du personnel, 302.01, 302.4061, 302.40612, 302.40631 et 302.7111 du Règlement du personnel, les dispositions 302.40611 et 302.40621 du Règlement du personnel en vigueur jusqu'au 31 janvier 1975, ainsi que la disposition 316 du Manuel de l'Organisation;

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. La requérante, ressortissante australienne, a travaillé pour l'Organisation, sur la base de plusieurs contrats de courte durée, en qualité de dactylographe, du 29 octobre au 29 novembre 1974 et comme sténographe de grade G.3, du 2 au 31 décembre 1974 et du 15 janvier au 28 novembre 1975. Un contrat de durée déterminée lui fut accordé, avec effet au 29 octobre 1975, jusqu'au 31 décembre 1976. Le 1er janvier 1977, elle reçut un contrat de caractère continu. Le 2 août 1979, la requérante fit recours auprès du Directeur général pour obtenir le statut "non local". A l'appui de sa demande, elle faisait valoir qu'elle avait été recrutée avant la mise en application de la politique tendant à attribuer le statut local à tout nouveau membre de la catégorie des services généraux; que le Règlement ne comportait aucune disposition permettant son recrutement comme fonctionnaire local; qu'elle était victime d'une mesure discriminatoire, car d'autres membres du personnel s'étaient vu accorder le statut non local rétroactivement. Dans une lettre en date du 24 septembre 1979, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances rejeta son recours. Le 12 octobre, la requérante saisit le Comité de recours. Ce comité considéra, dans son rapport du 1er septembre 1980, que la requérante avait légitimement pu s'attendre à bénéficier du statut non local; il recommanda de lui accorder, à compter du 29 octobre 1975, date à laquelle elle avait reçu un contrat pour une durée déterminée de plus d'une année, le statut non local; le Directeur général adjoint informa la requérante par lettre du 19 janvier 1981 que le Directeur général avait refusé de le lui conférer. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente requête.

B. La requérante fait observer que, conformément aux anciennes dispositions 302.40611 et 302.40621 du Règlement du personnel, et jusqu'au 31 janvier 1975, la nationalité était le seul critère permettant de déterminer le statut du personnel de la catégorie des services généraux : tout fonctionnaire non italien avait droit au statut non local et aux avantages y relatifs, tels que : indemnité pour frais de voyage et de transport lors de l'engagement, indemnité d'installation et indemnité de non-résident, et droit au congé dans les foyers. Le Conseil de la FAO décida, en novembre 1974, qu'une nouvelle politique, consistant à faire de tous les membres des services généraux des fonctionnaires locaux, serait appliquée après le 31 janvier 1975. Cependant, la politique en question fut appliquée avant cette date, dès la fin d'octobre 1974, après que le Comité financier en eût recommandé l'introduction. La requérante fait valoir que d'autres fonctionnaires, dans une situation similaire à la sienne, ont obtenu les avantages du statut non local. Une dame Borradaile-Cicconi, recrutée comme fonctionnaire à court terme en septembre 1974, eut gain de cause devant le Comité de recours, et son statut fut converti en statut non local, avec effet au mois de juin 1975, c'est-à-dire au moment où lui fut octroyé un contrat de durée déterminée. Plusieurs autres personnes se virent reconnaître le même statut au même moment. Les mêmes règles et la même politique auraient dû être appliquées à la requérante, qui en a été privée à cause d'une date limite, artificiellement fixée à la fin d'octobre 1974. Selon la requérante, les décisions prises sont arbitraires et contraires au principe de l'égalité de traitement. D'autres membres du personnel, comme les demoiselles Hertz et Warren et le sieur Goolamallee, ont été mis au bénéfice de certains avantages internationaux depuis le 1er février 1975. Il en est de même de certains membres du personnel de secrétariat, recrutés en Chine et au Proche-Orient ou par des missions

de recrutement. En conséquence, la requérante invite le Tribunal à ordonner que la FAO lui confère le statut non local, avec effet au 29 octobre 1975, date anniversaire de son premier engagement à court terme, ou au 14 janvier 1976, date à laquelle elle comptait douze mois de service continu; que les droits afférents à ce statut lui soient accordés, soit le remboursement de ses frais de voyage depuis les Pays-Bas, lors de son engagement, et celui des frais de transport, depuis l'Australie, pour ses effets personnels; les indemnités d'installation et de non-résident; le congé dans les foyers avec effet rétroactif; les prestations au rapatriement (voyage et prime); ainsi que tout autre avantage qui pourrait découler dudit statut.

C. La FAO souligne dans sa réponse que le statut non local n'est pas reconnu par le règlement actuellement en vigueur. Jusqu'au 31 janvier 1975, tous les membres des services généraux n'ayant pas la nationalité italienne, quel qu'ait été le lieu de leur recrutement, avaient le statut non local, conformément aux anciens articles 302.40611 et 40621 du Règlement. Ces dispositions furent abrogées à dater du 1er février 1975, en application d'une décision prise en novembre 1974 par le Conseil de la FAO. Selon le nouvel article 302.40631, seuls sont non locaux les fonctionnaires qui étaient réputés tels au 31 janvier 1975 et dont le service n'a pas été interrompu depuis, et ils ont seuls droit aux avantages prévus. La requérante fut engagée à la FAO par contrat de courte durée, relevant des pouvoirs du Directeur général, conformément à l'article 301.136 du Statut du personnel, et les termes de son engagement étaient régis par la disposition 316 du Manuel. Le Manuel, à la disposition 316.12, qualifie de "recrutées localement" les personnes qui, au moment de leur engagement, résidaient dans un rayon de migration journalière; la nationalité n'a donc rien à voir avec la question. C'était là la base légale, avant le 1er février 1975, du recrutement local de non-Italiens. L'ancienne politique de la FAO consistait à avertir les fonctionnaires à court terme, au moment de leur engagement, que s'ils effectuaient un travail de douze mois consécutifs, ou s'ils étaient mis au bénéfice d'un contrat de durée déterminée ou d'un contrat de caractère continu, ils seraient classés, soit comme personnel local, soit comme non local, conformément aux règles en vigueur. C'est cette politique que le Conseil décida de modifier, en novembre 1974. Ainsi, depuis fin octobre 1974, après la recommandation du Comité financier dans ce sens, il ne fut plus indiqué aux agents à court terme qu'ils pourraient prétendre ultérieurement au statut non local. Le 29 octobre 1975, au moment où la requérante fut engagée pour une durée déterminée, relevant par là du Règlement du personnel, ce dernier ne reconnaissait le statut non local qu'aux personnes qui l'avaient déjà le 31 janvier, ce qui n'est pas le cas de la requérante. Rien de ce qui lui avait été dit ne lui permettait d'espérer obtenir le statut non local, puisqu'il avait été mis fin à la pratique d'évoquer ce statut au moment de l'engagement du personnel à court terme. Au vu de la décision du Conseil, cette nouvelle manière de procéder était parfaitement justifiée. Il n'y a donc pas eu inégalité de traitement : pour des raisons que la FAO explique de manière détaillée, la requérante n'est pas dans la même situation que la dame Borradaile-Cicconi, la demoiselle Marti, la dame El Kharboutly et d'autres à qui le statut non local a été reconnu. Quoi qu'on ait pu dire à la requérante lors de l'entretien d'orientation, la FAO n'avait aucune obligation de l'avertir que le statut non local ne lui serait pas conféré. Tout ce que la requérante pouvait espérer, c'était le traitement prévu par le règlement en vigueur à l'époque, qui lui a d'ailleurs été appliqué. En outre, elle ne se trouve pas dans la même situation que les membres du personnel de la catégorie des services généraux engagés après le 1er février 1975, qui n'ont d'ailleurs jamais bénéficié du statut non local. Les allégations d'inégalité de traitement sont en conséquence dépourvues de fondement. la FAO prie le Tribunal de rejeter les prétentions de la requérante.

D. Dans sa réplique, la requérante affirme que, selon la pratique en vigueur au moment de son premier engagement, elle était en droit de s'attendre au statut non local, soit après douze mois de service continu, ou si on lui accordait un contrat de durée déterminée de douze mois ou plus. Le Comité financier adopta sa recommandation le 29 octobre 1974; or cette date est également celle du début de son premier contrat. On n'a donc pas pu lui dire, lors de l'entretien d'orientation, qu'elle ne devrait pas espérer une conversion de son statut en statut non local. Elle s'attendait à être traitée de la même manière que d'autres membres du personnel des services généraux recrutés au même moment. Par exemple, la demoiselle Marti a été engagée le 4 novembre 1974, mais la FAO prétend que le processus de recrutement a été entamé bien plus tôt. Ce n'est pas là une justification qui permettrait d'établir une distinction: la requérante a été engagée avant la demoiselle Marti et les procédures de recrutement commencèrent vers la mi-octobre. La requérante répète que sa situation est à ce point similaire à celle de nombreux autres fonctionnaires que le même traitement doit lui être appliqué. Elle maintient donc ses conclusions.

E. La FAO remarque, dans sa duplique, que même si la requérante pouvait éventuellement s'attendre au statut non local au moment de son premier entretien d'orientation, ce statut dépendait d'une période continue de douze mois de service. Or la requérante n'avait effectué une telle période ni à la fin de son premier contrat de courte durée, ni à la fin du deuxième. Ses prétentions ne pourraient donc être fondées que sur les douze mois de service continu entre le 15 janvier 1975 et le 14 janvier 1976. Toutefois, à l'époque de son réengagement en janvier 1975, il est hors de doute que la politique des entretiens d'orientation avait été modifiée et que les membres du personnel n'étaient plus

informés que le statut non local pourrait un jour leur être conféré. La requérante ne pouvait donc plus, à cette époque, raisonnablement espérer bénéficier du statut non local. D'ailleurs, elle ne prétend pas qu'un espoir dans ce sens lui ait été donné lors de son réengagement. La FAO explique en outre pourquoi les cas des autres membres du personnel à qui le statut non local a été accordé diffèrent de celui de la requérante. Elle se réfère à nouveau particulièrement à la dame Borradaile-Cicconi, à la demoiselle Marti et à la dame El Kharboutly. Au sujet de cette dernière, la FAO souligne que, bien que la période de ses services n'ait pas été continue, elle avait été privée de son emploi sans nécessité pendant un temps égal à celui des jours de congé auxquels elle avait droit. Les deux premiers contrats à court terme de la requérante ne lui donnèrent en revanche pas droit à un congé annuel qui aurait couvert la période entre le 1er et le 14 janvier 1975. La FAO prie à nouveau le Tribunal de rejeter la requête.

#### CONSIDERE :

Sur les questions à examiner

1. La décision attaquée se fonde sur 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 y a lieu de se prononcer sur la genèse et l'application du texte précité.

Sur la genèse de l'article 302.40631 du Règlement du personnel

2. Les anciens articles 302.40611 et 302.40621 du Règlement du personnel définissaient les agents locaux et les agents non locaux, compte tenu de leur nationalité. Les agents non locaux avaient droit à diverses prestations qui étaient refusées aux agents locaux.

Les agents qui étaient entrés dans les services généraux sur la base de contrats à court terme, c'est-à-dire qui avaient été engagés pour une période inférieure à douze mois, n'étaient pas soumis aux anciens articles 302.40611 et 302.40621. Ainsi que le prévoit l'article 301.136 du Règlement du personnel, leurs conditions d'emploi étaient déterminées par le Directeur général. Au surplus, en vertu de son article 302.01, le Règlement du personnel était applicable dans la mesure arrêtée par le Manuel du personnel ou les termes de leur contrat.

La pratique ouvrait cependant à ces agents la possibilité de bénéficier plus largement des dispositions du Règlement du personnel. Ceux qui se renseignaient à ce sujet étaient informés, lors de l'entretien qui précédait leur engagement, qu'ils seraient régis par le Règlement du personnel s'ils remplissaient leurs fonctions de façon continue et satisfaisante pendant douze mois à la suite de prolongations de leurs contrats à court terme, ou encore s'ils étaient nommés pour une durée déterminée ou à un emploi de caractère continu. Autrement dit, en cas d'accomplissement de l'une des conditions posées, ils devaient être regardés comme des agents locaux ou des agents non locaux conformément aux dispositions réglementaires applicables aux autres agents.

3. Lors de sa 63e session, soit en juillet 1974, le Conseil de l'Organisation avait invité le Comité des finances à examiner l'opportunité de réviser le Règlement du personnel, à savoir de considérer comme des agents locaux, sans égard à leur nationalité, tous les agents recrutés en Italie et entrés dans les services généraux du siège.

Le Comité des finances se réunit du 7 au 21 octobre 1974. Après avoir envisagé plusieurs solutions qu'il ne jugea pas entièrement satisfaisantes, il recommanda de traiter tous les agents des services généraux comme des agents locaux, quel que soit leur nationalité ou le lieu de leur engagement, les droits de ceux qui avaient déjà le statut d'agent non local étant toutefois maintenus.

Au cours de sa 64e session, qui s'est déroulée en novembre 1974, le Conseil de l'Organisation s'appuya sur la recommandation du Comité des finances pour prendre les décisions suivantes:

- a). selon la politique à suivre, tous les agents recrutés dans les services généraux après le 31 janvier 1975 auront le statut d'agent local, indépendamment de leur nationalité et du lieu de leur engagement;
- b). le Comité des finances est invité à examiner dans sa 34e session les conséquences de cette politique;
- c). les agents non locaux employés comme tels le 31 janvier 1975 conservent leurs droits aussi longtemps qu'ils restent en fonction de façon continue.

4. En exécution des décisions du Conseil de l'Organisation, les articles 302.40611 et 302.40621 du Règlement du personnel furent abrogés avec effet au 1er février 1975. Le nouvel article 302.40631, dont le contenu figure au premier considérant du présent jugement, fixe les conditions auxquelles les agents des services généraux pouvaient prétendre désormais au statut d'agent non local.

La pratique qui consistait à renseigner les agents nommés à court terme sur la possibilité d'acquérir la qualité d'agent non local ne s'accordait plus avec la nouvelle réglementation. Elle avait été d'ailleurs abandonnée après la recommandation du Comité des finances, soit à une date sur laquelle le Tribunal se prononcera dans les considérants 5 et 6 du présent jugement.

Sur l'application de l'article 302.40631 du Règlement du Personnel

5. Après l'entrée en vigueur de l'article 302.40631, l'Organisation a d'abord appliqué cette disposition conformément à son texte. Par conséquent, elle n'a reconnu aux agents des services généraux le statut d'agent non local que s'ils en jouissaient déjà le 31 janvier 1975 et avaient rempli depuis lors leur fonction de façon continue. En revanche, tous les autres agents des services généraux étaient considérés comme des agents locaux.

Toutefois, après avoir pris connaissance du rapport déposé par le Comité d'appel dans la cause de Mme Borradaile-Cicconi, l'Organisation a assoupli l'application de l'article 302.40631. Autrement dit, les agents qui avaient été engagés avant la recommandation du Comité des finances et qui, selon la pratique suivie jusqu'alors, avaient ou pouvaient avoir été informés de la possibilité d'accéder au statut d'agent non local, ont conservé cette possibilité nonobstant la lettre de l'article 302.40631. Seuls les agents engagés après la recommandation du Comité des finances furent assujettis strictement à la règle. La distinction entre les agents nommés avant la recommandation du Comité des finances et ceux qui avaient été nommés postérieurement, se fondait sur le fait que les premiers, à la différence des seconds, avaient ou pouvaient avoir la perspective d'acquérir un jour la qualité d'agent non local.

La date de la recommandation du Conseil des finances joue donc un rôle déterminant dans l'application de l'article 302.40631. Or elle ne résulte pas clairement du dossier. Sans doute ressort-il du chiffre 15 de la réponse de l'Organisation que le Comité des finances a tenu du 7 au 21 octobre 1974 la session au cours de laquelle il a pris sa recommandation. Toutefois, dans une lettre du 29 novembre 1978, le Sous-directeur général, M. Skoufis, arrête la date de la recommandation au 29 octobre 1974. Le chiffre 43 de la réponse de l'Organisation indique la même date. En revanche, sous chiffre 18, la réponse de l'Organisation dans la cause de Mme Clegg Bernardi fixe l'abandon de la pratique mentionnée après la fin d'octobre 1974. Soit au moins deux jours après le 29 octobre 1974. Il importera de revenir.

6. La requérante, à qui l'Organisation a refusé le statut d'agent non local, se prétend victime d'une inégalité par rapport aux agents qui l'ont obtenu. Pour que ce moyen puisse être retenu, il faut que la situation de fait de la requérante soit semblable à celle des agents qu'elle prétend avantagés. L'Organisation le conteste, en invoquant deux motifs qui ne résistent pas à l'examen.

Elle soutient que la requérante a été engagée le 29 octobre 1974, soit après la recommandation du Comité des finances, à la différence des agents à qui elle a accordé le statut d'agent non local. En vérité, selon la thèse de l'Organisation, la date décisive est celle à laquelle le Comité des finances a pris sa recommandation. Toutefois, ainsi que le constate le considérant 5, cette date est douteuse. S'agit-il d'un jour de la session qui s'est tenue du 7 au 21 octobre 1974 ? du 29 octobre 1974 ? Ou encore d'un des deux derniers jours d'octobre 1974 ? Il est impossible de se prononcer à ce sujet avec certitude sur la base de la présente procédure et de celle qu'a introduite Mme Clegg Bernardi. Dans ces circonstances, il convient de prendre le parti le plus favorable à la requérante, c'est-à-dire d'admettre que tous les agents engagés jusqu'à la fin d'octobre 1974 ont conservé la possibilité d'accéder au statut d'agent non local. Ce qui justifie cette solution, c'est que seule l'Organisation a été en mesure de dissiper le doute qui subsiste et dont elle doit donc être considérée comme responsable. En conséquence, la requérante ayant été nommée le 29 octobre 1974, il était contraire au principe d'égalité de ne pas l'assimiler à tous les agents qui ont gardé la possibilité d'acquérir la qualité d'agent non local. Peu importe qu'elle ait été informée effectivement ou non d'une telle possibilité. Cette question, que l'Organisation ne s'est pas posée à propos des autres agents, ne doit pas non plus jouer de rôle en ce qui concerne la requérante.

L'Organisation objecte encore que la requérante, contrairement aux agents qui ont obtenu le statut d'agent non local, n'a pas été à son service de façon continue depuis le jour où elle a été nommée, mais qu'elle a perdu le titre de fonctionnaire avant l'entrée en vigueur de l'article 302.40631, soit les 30 novembre et 1er décembre 1974, ainsi

que du 1er au 14 janvier 1975. En réalité, la situation de la requérante doit être considérée comme analogue à celle d'un autre agent qui jouit du statut d'agent non local. Il s'agit de Mme El Kharboutly, qui a été engagée le 1er avril 1974, mais dont les rapports de service ont cessé du 21 décembre 1974 au 12 janvier 1975. Sans doute l'Organisation allègue-t-elle que cet agent, à la différence de la requérante, avait été privé de son emploi sans nécessité pendant un temps égal à celui de jours de congé auxquels il avait droit. La disparité des faits, fût-elle établie, n'est toutefois pas assez importante pour motiver une distinction juridique. Ce qui est déterminant, c'est que Mme El Kharboutly est restée éloignée de l'Organisation aussi bien que la requérante durant une période qui se situe entre la recommandation du Comité des finances et l'entrée en vigueur de l'article 302.40631. Le principe d'égalité exige dès lors que ces deux agents bénéficient du même statut.

7. Le moyen tiré de la violation de ce principe étant bien fondé, il est inutile de se prononcer sur les autres arguments de la requête.

Sur le sort de la requête

8. Il ressort des développements précédents que la requérante demande à juste titre d'être placée dans la situation des agents qui avaient la possibilité d'acquiescer la qualité d'agent non local, soit après douze mois d'engagement à court terme, soit au moment d'être nommés pour une durée déterminée ou à un emploi de caractère continu. En ce qui concerne la requérante, cette possibilité s'est réalisée le 29 octobre 1975, c'est-à-dire le jour où elle a été engagée pour une durée déterminée. Aussi peut-elle prétendre, depuis cette date, aux prestations auxquelles ont droit les agents non locaux.

Des dépens seront alloués à la requérante, en raison de l'importance de la cause, bien qu'ils n'aient pas été réclamés expressément.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requérante bénéficie du statut d'agent non local à partir du 29 octobre 1975.
2. L'Organisation est invitée à accorder à la requérante les prestations auxquelles celle-ci a droit en tant qu'agent non local depuis le 29 octobre 1975.
3. L'Organisation est invitée à payer à la requérante la somme de 2.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

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