

CINQUANTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire REDFERN

Jugement No 679

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mme Maria Luisa Redfern le 6 décembre 1984, la réponse de l'Organisation datée du 21 février 1985, la réplique de la requérante du 22 mars et la duplique de la FAO en date du 8 mai 1985;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 302.40631 du Règlement du personnel et la disposition 319.1.11 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, de nationalité britannique, a été engagée à plusieurs reprises par la FAO, entre le 18 avril 1955 et le 24 novembre 1967, en vertu de contrats temporaires et de courte durée. Le 20 mai 1974, elle fut engagée pour deux semaines par un contrat spécial de service(*), suivi par d'autres contrats du même type, dont le dernier prit fin le 31 janvier 1975. Du 3 février au 31 décembre 1975, elle eut un contrat à court terme, converti à compter du 1er octobre 1975 en contrat de durée déterminée, qui fut renouvelé jusqu'au 31 décembre 1976, puis du 1er janvier au 31 décembre 1977. Ce dernier contrat en juin 1977, fut converti en contrat à caractère continu avec effet rétroactif au 1er janvier 1977. Le 7 septembre 1977, la requérante demanda au Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances de lui conférer le statut non locale. Il lui fut répondu, le 30 septembre, que sa demande ne pouvait être accueillie. Elle intervint dans l'affaire Clegg-Bernardi (jugement No 505). Le 31 août 1982, la requérante écrivit au Directeur général pour demander qu'il lui applique les solutions de l'affaire Hoefnagels (jugement No 506). Le 10 novembre 1982, sa demande fut écartée. Elle présenta une réclamation au Directeur général le 21 décembre 1982. Après le rejet de cette demande, le 18 mars 1983, pour forclusion et irrecevabilité, la requérante saisit, le 19 avril, le Comité de recours. Enfin, elle fut informée, dans une lettre datée du 10 septembre 1984, que le Directeur général avait décidé de rejeter son recours. C'est cette décision que la requérante attaque présentement.

(*)La section 319.1.19 du Manuel a la teneur suivante : "Le titulaire d'un contrat spécial de service est qualifié de 'signataire' (subscriber). Le signataire n'est pas réputé être membre du personnel de l'Organisation."

B. La requérante fait valoir que le Comité de recours a admis la recevabilité de son recours. Néanmoins, le Directeur général continue d'invoquer l'irrecevabilité. La requérante cite l'exemple de plusieurs fonctionnaires se trouvant dans une situation semblable à la sienne, et dont les demandes ont pourtant été admises pour recevables.

Quant au fond, la requérante indique qu'en 1974, son mari, employé par la FAO, avec statut non local, depuis plus de vingt ans, était obligé, en raison de son état de santé, de se résigner à sa mise en pension d'invalidité. Par conséquent, elle eut des entretiens avec le supérieur de son mari, qui lui laissa entendre qu'une solution avait été envisagée pour faire face à leur situation familiale : elle serait recrutée comme agent non local et les allocations d'études perçues par son mari pourraient continuer à lui être versées à elle. Il lui promit qu'elle obtiendrait un contrat de durée déterminée d'agent non local, en priorité, lors de la première vacance de poste adéquat, après la cessation du contrat de son mari; entre-temps, elle se verrait accorder des contrats de courte durée. Le fonctionnaire chargé du recrutement prit le même engagement. Le Département des forêts lui indiqua également qu'elle pourrait obtenir un contrat de durée déterminée, avec statut non local, à partir du 15 janvier 1975. Ayant passé divers tests de dactylographie, elle reçut, à partir de mai 1974, une série de contrats spéciaux de service. Lorsqu'elle demanda un contrat de durée déterminée, on lui dit que le seul contrat qui pouvait lui être offert était du type contrat spécial de service. Toutefois, à l'époque, les règles en vigueur permettaient encore le recrutement de personnel non local en vertu d'un contrat de durée déterminée. Un poste adéquat existait, mais il ne fut pourvu par contrat de durée déterminée - pour agent local - que le 3 février 1975, soit deux jours après la mise en vigueur de la nouvelle politique de recrutement de l'Organisation. Il était dans les intentions du bureau du personnel, au début de 1974,

d'honorer la promesse qui lui avait été faite, mais l'ancien directeur ayant été remplacé, on mit en oeuvre la nouvelle politique visant à supprimer l'emploi d'agents non locaux. Les contrats spéciaux qui furent faits à l'époque étaient illégaux. La requérante demande à être traitée sur un pied d'égalité avec d'autres fonctionnaires à qui le statut non local fut accordé.

En conclusion, la requérante demande à être mise au bénéfice du statut non local avec les avantages y afférents à partir du 24 mai 1975, ou du 1er octobre 1975, lorsqu'elle obtint un contrat de durée déterminée.

C. La FAO répond que la requête est irrecevable, car les voies internes de recours n'ont pas été régulièrement épuisées. La demande du 7 septembre 1977 avait été rejetée le 30 septembre. La requérante a omis de poursuivre la procédure en temps utile. Elle ne s'est adressée que le 31 août 1982 au Directeur général, et son recours du 19 avril 1983 au Comité de recours était tardif.

L'Organisation passe en revue les jugements Nos 505 et 506 pour démontrer que la requérante ne peut pas s'en prévaloir. Elle ne remplissait pas les conditions pour l'octroi du statut non local. Elle ne produit, par ailleurs, aucune pièce à elle adressée, qui permettrait d'établir qu'il y a eu promesse; or il faut que la promesse ait été communiquée au bénéficiaire pour que naisse une expectation légitime. Il apparaît clairement que les fonctionnaires qui ont eu à s'occuper du recrutement de la requérante voulaient lui venir en aide, quand elle fut engagée en 1974, mais rien ne les autorisait à formuler une promesse.

L'Organisation conclut à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet pour manque de fondement.

D. La requérante développe, dans sa réplique, son argumentation concernant la recevabilité de sa requête. Elle réaffirme qu'une promesse lui avait été faite, qui devait être honorée, et retrace les faits d'une manière détaillée. Elle analyse un certain nombre de dispositions réglementaires, elle reprend, en les développant, ses arguments sur le fond et maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation se réfère aux arguments présentés dans la réponse sur la recevabilité. La FAO conteste que la requérante ait été recrutée avant la fin du mois d'octobre 1974 : jusqu'en février 1975, la requérante avait souscrit des contrats spéciaux de service et, en conséquence, ne faisait pas partie du personnel. Le Directeur général était en droit de conclure de tels contrats. L'Organisation maintient sa position à l'égard des promesses supposées : aucune preuve n'a été apportée sur ce point par la requérante.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité

1. Selon l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, une requête ne peut lui être adressée valablement que si son auteur a épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition par la réglementation de l'organisation à laquelle il appartient. Il ne suffit pas d'utiliser les voies de droits internes, mais il faut encore s'en servir à temps. Si un agent n'intervient pas auprès des organes internes dans les délais prescrits, il n'est plus recevable à saisir le Tribunal.

Toutefois, le fonctionnaire visé par une décision a le droit d'inviter les organes internes à la réexaminer dans deux hypothèses : ou bien lorsqu'une circonstance nouvelle, imprévisible et décisive est survenue depuis que la décision a été rendue; ou bien lorsque le fonctionnaire invoque des faits ou des moyens de preuve déterminants qu'il ne connaissait pas ni ne pouvait connaître avant la prise de cette décision. En cas d'accomplissement d'une de ces conditions, les organes internes sont tenus de se prononcer sur la demande de nouvel examen dans une nouvelle décision à partir de laquelle les délais qui n'avaient pas été observés recommencent à courir. Le fonctionnaire qui respecte ces délais est donc habile à présenter une requête au Tribunal.

2. En l'espèce, les rapports de service de la requérante sont réglés actuellement par l'acte qui lui a attribué un poste permanent en juin 1977. Sous l'empire de cet acte, elle ne bénéficie pas du statut d'agent non local, c'est-à-dire des avantages qu'elle réclame maintenant. Or, incontestablement, elle n'a pas attaqué l'acte de juin 1977 conformément à la réglementation de l'Organisation. Ayant sollicité le 7 septembre 1977 le statut d'agent non local, elle s'est heurtée le 30 septembre 1977 à un refus contre lequel elle a omis de recourir.

Elle peut cependant faire valoir qu'une circonstance nouvelle, imprévisible et décisive s'est produite depuis juin 1977. Dans les jugements Nos 505 et 506, qu'il a prononcés le 3 juin 1982, le Tribunal a formulé une règle adoptée

par le Directeur général à la suite de décisions que le Conseil de l'Organisation avait prises en novembre 1974. Cette règle distingue, au sein des services généraux, deux catégories d'agents qu'elle place dans une situation différente : d'une part, ceux qui avaient été engagés à court terme avant la fin d'octobre 1974 et qui avaient ou pouvaient avoir été informés de la possibilité d'accéder au statut d'agent non local conservaient cette possibilité aux conditions fixées par la pratique d'autre part, ceux qui avaient été engagés ultérieurement étaient soumis à l'article 302.40631 du Règlement du personnel, c'est-à-dire qu'ils n'avaient droit au statut d'agent non local que s'ils en jouissaient déjà le 31 janvier 1975 et, depuis lors, étaient restés en fonction de façon continue. N'ayant pas été publiée ni même communiquée à l'ensemble du personnel avant les jugements du Tribunal, ladite règle affectait de façon importante le sort des agents des services généraux. Sa formulation par le Tribunal constituait donc une circonstance nouvelle, imprévisible et décisive qu'entraînait l'obligation de statuer sur une demande de nouvel examen.

Or, après avoir eu connaissance des jugements du Tribunal, la requérante a utilisé régulièrement les voies de droit internes. Elle présenta le 31 août 1982 au Directeur général une demande qui fut écartée le 10 novembre 1982, mais qu'elle renouvela le 21 décembre 1982. Ayant essuyé un deuxième échec le 18 mars 1983, elle saisit le 19 avril 1983 le Comité de recours, conformément aux recommandations duquel le Directeur général rejeta définitivement le 10 septembre 1984 la prétention émise. Ainsi, les moyens de droit internes ayant été épuisés à temps, rien ne s'oppose à la recevabilité de la présente requête.

3. Il est sans importance que la requérante soit intervenue dans la procédure ouverte devant le Tribunal par Mme Clegg-Bernardi, dont la requête a été repoussée. L'intervenant est une personne qui prend part à une procédure en raison de son intérêt à la prise d'une décision en faveur de telle ou telle partie. Non seulement il peut faire valoir les droits reconnus à la partie dont il a soutenu la cause, mais il conserve la possibilité d'agir personnellement même en cas de rejet des conclusions de cette partie.

Sur le fond

4. Le mari de la requérante a été au service de l'Organisation pendant vingt et un ans environ. En 1973, il obtint un congé de maladie prolongé, puis, en 1974, perçut la moitié de son salaire. Il reprit le travail au sein de l'Organisation pour cause de difficultés financières; toutefois, sa santé ne lui permettant pas de poursuivre sa tâche, il quitta l'Organisation en 1974 au bénéfice d'une pension d'invalidité. Dans ces circonstances, la requérante, qui avait été temporairement employée par l'Organisation du 18 avril 1955 au 24 novembre 1967, sollicita un nouveau poste qui lui fut attribué le 20 mai 1974 conformément à un contrat spécial de service. Elle fut engagée ensuite selon d'autres contrats du même type, le dernier ayant expiré le 31 janvier 1975. Du 3 février au 31 décembre 1975, elle exerça sa fonction en vertu d'un contrat à court terme, converti à compter du 1er octobre 1975 en contrat de durée déterminée, étendu à plusieurs reprises et finalement transformé, en juin 1977, en un contrat permanent avec effet rétroactif au 1er janvier 1977. Depuis 1974 jusqu'à présent, la requérante a eu le statut d'agent local.

5. D'après la règle énoncée par les jugements Nos 505 et 506 et rappelés ci-dessus au considérant 2, seuls les agents qui avaient été affectés à court terme dans les services généraux avant la fin d'octobre 1974 et qui, dès lors, avaient ou pouvaient avoir été informés de la possibilité d'acquérir le statut d'agent non local ont conservé cette possibilité aux conditions fixées par la pratique. Or, du 20 mai 1974 au 31 janvier 1975, la requérante a été engagée selon des contrats spéciaux de service. Par conséquent, faute d'avoir été employée à court terme à l'époque déterminante, elle n'est pas visée directement par la règle précitée.

6. A vrai dire, la requérante soutient que son engagement en vertu de contrats spéciaux de service était contraire aux prescriptions réglementaires et aurait dû être remplacé par une nomination à court terme. Aussi s'estime-t-elle en droit d'invoquer à son profit la règle applicable aux agents désignés à court terme.

Point n'est besoin, cependant, de se demander s'il était conforme aux dispositions en vigueur de conclure avec la requérante des contrats spéciaux de service. En effet, à ces contrats se sont substitués à partir du 3 février 1975 un contrat à court terme, puis un contrat de durée déterminée et enfin un contrat permanent. Ainsi, les contrats spéciaux de service sont éteints depuis longtemps. N'ayant pas été attaqués pendant qu'ils étaient en force, ils ne peuvent plus aujourd'hui être remis en question.

Une autre solution ne se justifierait que si ces contrats avaient été affectés d'un vice particulièrement grave et patent qui les rendrait inexistantes ou absolument nuls. Or tel n'est pas le cas.

Au demeurant, la prise en considération de la requête dirigée contre la nomination de juin 1977 n'est pas en contradiction avec le refus de se prononcer sur la validité des contrats spéciaux de service. A la différence de ces contrats, l'acte de juin 1977 sortit encore des effets juridiques.

7. Il reste à examiner si, nonobstant son engagement selon des contrats spéciaux de service, la requérante avait ou pouvait avoir été informée de la possibilité d'accéder au statut d'agent non local, c'est-à-dire si elle avait bénéficié des assurances que les agents nommés à court terme avaient ou pouvaient avoir recues. Dans l'affirmative, conformément au principe de la bonne foi, elle est en droit d'exiger la réalisation de l'expectative qui lui avait été ouverte.

Au vu des circonstances du cas particulier, la requérante avait de sérieuses raisons d'espérer acquérir le statut d'agent non local le jour où elle serait nommée pour une durée déterminée. Sans doute n'a-t-elle pas produit de documents propres à légitimer un tel espoir. Toutefois, elle affirme, d'une part, qu'un supérieur de son mari lui a laissé entendre qu'elle bénéficierait du statut d'agent non local, d'autre part, que le fonctionnaire avec qui elle a discuté des modalités de son engagement s'est prononcé dans le même sens et, enfin, que le Département des forêts avait proposé de lui attribuer un poste de durée déterminée, avec statut d'agent non local, à partir du 15 janvier 1975. Eu égard à la situation où se trouvait la requérante, ces déclarations doivent être tenues pour exactes. En effet, selon le cours normal des choses, l'Organisation devait incliner à accorder un traitement privilégié à une femme dont le mari avait été contraint d'abandonner son emploi pour cause de maladie et qui ne pouvait pas prétendre aux allocations prévues pour l'éducation des enfants. Dans ces conditions, il se justifie d'assimiler le cas de la requérante à celui des agents à court terme qui avaient ou pouvaient avoir reçu l'assurance avant la fin d'octobre 1974 d'obtenir le statut d'agent non local.

Il n'est pas nécessaire de se demander si les supérieurs avec lesquels la requérante a discuté de son avenir avaient ou non la compétence de lui promettre le statut d'agent non local. Pour que la requérante puisse se prévaloir avec succès du principe de la bonne foi, il suffit qu'elle ait été fondée à considérer comme compétents les chefs qui la renseignaient. Or, selon toute vraisemblance, cette condition est remplie.

8. Il ressort des développements précédents que la requérante réclame à juste titre d'être placée dans la situation des agents qui avaient la possibilité d'acquérir 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 1er octobre 1975, jour où elle a été nommée pour une durée déterminée. Aussi peut-elle prétendre, depuis cette date, aux prestations dues aux agents non locaux.

DECIDE :

1. La requérante bénéficie du statut d'agent non local à partir du 1er 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 1er 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 du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 19 juin 1985.

André Grisel
Jacques Ducoux
H. Gros Espiell
A.B. Gardner

