

## CINQUANTE-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire GROSS

#### Jugement No 703

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mme Ciceil Gross le 5 mars 1985, la réponse de la FAO du 14 juin, la réplique de la requérante datée du 18 août et la duplique de la FAO du 4 octobre 1985;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1 b), 2 d) et 9 b) de l'Accord interorganisations concernant le transfert, le détachement ou le prêt de personnel entre les organisations appliquant le système commun de traitements et d'allocations des Nations Unies (Manuel de la FAO, section 307, annexe A), la disposition 302.907 du Règlement du personnel de la FAO et la disposition 305.54 du Manuel;

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 et les allégués suivants :

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis, est au bénéfice d'une nomination permanente aux Nations Unies. Elle fut détachée par les Nations Unies à la FAO à Rome pour deux ans, du 1er avril 1980 au 31 mars 1982. Elle y occupait un poste de caractère continu en qualité de fonctionnaire principale du Groupe de la sécurité sociale à la Division du personnel, au grade P.5; à ce titre, elle était chargée des prestations sociales pour l'ensemble du personnel. Son détachement fut prolongé successivement au 31 décembre 1982, au 28 février 1983, au 31 mars 1983, puis au 31 août 1983.

Le 18 août, le directeur du personnel l'informa, ce que son chef de service confirma le lendemain, que son détachement ne serait pas prolongé au-delà du 31 août. Il le fut néanmoins jusqu'au 15 septembre, pour permettre à l'intéressée d'organiser son déménagement et son retour à New York. Plusieurs organismes représentatifs du personnel protestèrent en sa faveur. A son retour au siège des Nations Unies, elle fut affectée à un poste P.4 où elle est toujours. Le 15 novembre 1983, elle recourut auprès du Directeur général contre sa décision de ne pas prier les Nations Unies de prolonger à nouveau le détachement. Le 15 décembre, le sous-directeur général chargé de l'administration et des finances confirma la décision et le cas fut transmis au Comité de recours de la FAO. Dans son rapport non daté, le comité se montra partagé : pour la majorité, la FAO avait fondé sa décision sur l'interprétation correcte des dispositions de l'Accord interorganisations sur le détachement, en particulier l'article 2 d)\*, et recommandait le rejet du recours; quant à la minorité, elle jugeait nécessaire l'audition de témoins et estimait que le comité n'était pas encore en mesure de formuler une recommandation. Par une lettre datée du 26 novembre 1984, qui parvint à la connaissance de la requérante le 7 décembre et constitue la décision définitive qu'elle attaque, le Directeur général adjoint l'informa que le Directeur général rejetait le recours : elle avait ainsi quitté le service de la FAO à l'expiration du dernier prolongement du détachement accepté par tous les intéressés.

\*"Par 'détachement', on entend le déplacement d'un membre du personnel d'une organisation à une autre pour une période de durée déterminée, qui normalement ne dépasse pas deux ans, pendant laquelle l'intéressé sera normalement rémunéré par l'organisation qui l'accueille et, en l'absence de dispositions contraires ..., relèvera du Statut et du Règlement du personnel de ladite organisation, tout en conservant ses droits à l'emploi dans son organisation d'origine. La durée du détachement peut être prolongée pour une nouvelle période déterminée par accord entre toutes les parties intéressées." (traduction du greffe).

B. La requérante donne sa propre version des faits. Elle relève que son travail était très apprécié, tant par l'administration que par le personnel. En mai 1983, le Directeur général adjoint lui-même lui avait dit qu'elle avait de bonnes perspectives de carrière et qu'elle devrait rester à la FAO. Elle informa alors le Directeur général qu'elle accepterait un détachement pour la totalité d'une période quinquennale. Toutefois, en juin, le directeur du personnel déclara qu'un nouveau détachement était hors de question et qu'elle devait être transférée immédiatement. Elle accepta. Mais le 1er juillet, il changea encore d'avis : il ne pouvait désormais offrir à la requérante qu'un contrat de trois ans. Elle était pourtant en droit de bénéficier d'une nomination de caractère continu, tant aux termes de

L'Accord interorganisations que du fait qu'elle avait accompli avec succès une période probatoire d'un an à la FAO. Le sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui dit le 9 juillet - ce que d'autres fonctionnaires supérieurs lui répétèrent plus tard - qu'il ne parvenait pas à comprendre l'attitude du directeur du personnel. Son chef hiérarchique lui refusa une explication. Le 18 août, le directeur du personnel l'informa que toutes les offres étaient retirées et qu'elle devait quitter la FAO. Le recours ne fut qu'une parodie de justice, au mépris de toute procédure régulière. Elle soutient que ses droits en qualité de fonctionnaire de la FAO, que le détachement ne diminue pas, ont été violés. Peu importe qu'elle ait été détachée si les conditions requises pour l'obtention d'une nomination de caractère continu étaient réunies, ce qui était le cas. En outre, il n'y avait aucune raison valable de ne pas renouveler sa nomination de durée déterminée. La première offre qu'elle reçut - d'un détachement pouvant atteindre cinq ans - puis la deuxième - d'un transfert qu'elle pouvait raisonnablement escompter devoir être continu - ont été faites de mauvaise foi puisqu'elles ont été retirées rapidement après son acceptation. La troisième - celle d'une nomination de durée déterminée - était inacceptable. Ses espoirs raisonnables ont été déçus. Il a été mis fin à son engagement de façon arbitraire et illégale. En tout état de cause, elle n'a pas reçu le préavis voulu. Elle demande sa réintégration, des dommages-intérêts pour tort matériel, y compris une indemnité en espèces qu'elle évalue à 3.550.000 livres du fait qu'elle n'avait pas pu dénoncer son bail à Rome, le coût de deux semaines de séjour non rémunéré à Rome pour régler ses affaires, le remboursement des 550 dollars des Etats-Unis qu'elle a perdus chaque mois, jusqu'en mai 1986, faute d'avoir pu réoccuper son appartement à New-York, ainsi que des dépens supplémentaires qu'elle estime à 3.000 dollars. A défaut de réintégration, elle demande une réparation supplémentaire équivalant à l'écart entre son traitement de P.5 à Rome et sa rémunération de P.4 à New-York, ainsi qu'une compensation pour la différence en matière de rémunération soumise à retenue aux fins de pension et d'âge obligatoire de la retraite, fixé à soixante ans aux Nations Unies et à soixante-deux ans à la FAO.

C. Dans sa réponse, la FAO conteste de nombreuses allégations de la requérante qui, à son avis, dénature ou exagère les faits, ou les présente de façon trompeusement incomplète, voire tout simplement fausse. Elle n'apporte aucune preuve des offres qu'elle dit avoir reçues. Les arguments de la requérante quant au fond reposent sur deux hypothèses erronées. La première, c'est que la FAO aurait mis fin à sa nomination. En fait, son engagement n'était que de durée déterminée et il est simplement arrivé à expiration aux termes de la disposition 302.907 du Règlement du personnel : "Les engagements de durée déterminée prennent fin de plein droit sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination." Ainsi que le Tribunal l'a dit à maintes reprises, le renouvellement d'un engagement relève du pouvoir discrétionnaire du Directeur général et rien ne donne à penser qu'il l'ait exercé irrégulièrement en l'espèce. La seconde hypothèse erronée de la requérante, c'est qu'elle aurait eu droit à un transfert ou à une prolongation du détachement aux termes de l'Accord interorganisations. Le fait que cet instrument distingue entre le transfert et le détachement montre que celui-ci a pour but de faciliter le déplacement d'un membre du personnel à une autre organisation pendant une période limitée seulement. Il n'a pas pour objet de permettre un transfert pur et simple. C'est pourquoi il est dit à l'article 2 d) que le détachement ne doit normalement pas dépasser deux ans. Le fonctionnaire détaché n'acquiert aucun droit au maintien dans son poste dans l'organisation qui l'accueille et la requérante n'a bénéficié que de nominations de durée déterminée, qui ont coïncidé exactement avec les prolongations de son détachement. Ni l'accomplissement d'une période probatoire dans le cadre d'une nomination de durée déterminée ni l'affectation à un poste de caractère continu n'accordent de droit à une nomination de caractère continu. Enfin, la FAO soutient que les réparations demandées se fondent sur des hypothèses que rien n'étaye et qui sont insoutenables.

D. Dans sa réplique, la requérante développe son argumentation. Elle s'arrête longuement sur les faits et rejette la façon dont la FAO les présente et les interprète. Elle pouvait raisonnablement s'attendre à une nomination de caractère continu à la FAO, non seulement parce que son travail avait donné satisfaction et que son contrat avait été renouvelé à maintes reprises, mais aussi en raison des offres répétées reçues de l'administration. Le sans-gêne, voire la brutalité, de son licenciement, l'absence de tout préavis, le refus méprisant de la FAO d'expliquer son comportement, qui avait éveillé naturellement les soupçons, et ses tentatives malhonnêtes de dénaturer, de déformer les faits et de présenter les choses de façon injurieuse montrent que rien n'autorisait l'Organisation à agir comme elle l'a fait. Elle a pris une décision arbitraire, sous l'empire de la partialité et de l'animosité. La requérante a été remplacée par un fonctionnaire ayant passé de longues années au service de la FAO, "probablement moins poussé à scruter trop profondément certaines questions". Elle maintient la totalité de ses conclusions et fournit des estimations détaillées des dommages qu'elle prétend avoir subis. Elle demande également 25.000 dollars à titre de dépens.

E. Dans sa duplique, la FAO soutient que la requérante a de nouveau déformé les faits, qu'elle a enrichi de détails fournis par son imagination. Elle a mal interprété la réponse, ses accusations de partialité sont gratuites et ses arguments sont contradictoires à maints égards. Elle ne cesse de se dérober à la charge de la preuve. Elle ne

pouvait pas obtenir une nomination permanente a la FAO alors qu'elle était détachée d'une organisation où elle bénéficiait déjà d'un tel engagement. A un certain moment, la seule solution possible - le transfert - lui fut offerte, mais elle l'écarta. Le refus des Nations Unies de prolonger le détachement suffisait à empêcher toute nouvelle nomination à la FAO. Il est erroné de dire qu'elle ignorait la raison de la décision. Ses relations avec ses supérieurs s'étaient aigries et elle était incapable ou peu désireuse de tenir compte de leur opinion; le ton même de ses observations montre bien que son attitude n'était pas compatible avec sa situation et ses responsabilités. La FAO invite le Tribunal à rejeter la requête en tant que mal fondée.

#### CONSIDERE :

Sur la situation juridique de la requérante

1. La requérante est titulaire au sein de l'ONU d'un poste permanent de grade P.4. Elle a été détachée par l'ONU auprès de la FAO, où elle fut employée, comme fonctionnaire supérieur de grade P.5 au Service de la sécurité sociale. Prévu pour deux ans, le détachement a été prolongé successivement, d'entente entre les deux organisations, jusqu'au 31 décembre 1982, au 28 février 1983, au 31 mars 1983, au 31 août 1983 et, enfin, au 15 septembre 1983, date à laquelle la requérante quitta la FAO pour reprendre ses fonctions à l'ONU.

2. Le détachement est une mesure destinée à permettre des échanges d'agents entre organisations. Il fait l'objet d'un Accord interorganisations concernant le transfert, le détachement et le prêt de personnel entre les organisations qui appliquent le système commun des Nations Unies en matière de salaires et d'indemnités.

Selon son article 1er, lettre b, l'accord ne confère pas en lui-même des droits aux fonctionnaires contre les organisations. Il ne sortit d'effets, précise la même clause, que si les organisations ont introduit des dispositions appropriées dans leurs règlements administratifs ou si les parties sont convenues de l'appliquer dans le cas particulier.

L'article 2, lettre d, prévoit que le détachement dure une période déterminée, qui ne dépasse pas normalement deux ans, mais peut être étendue par les organisations en cause d'un commun accord. Suivant ce texte, tout en conservant ses droits dans l'organisation qui a procédé au détachement, le fonctionnaire détaché est soumis au statut et à la réglementation de l'organisation auprès de laquelle le détachement a eu lieu.

En vertu de l'article 9, lettre b, il occupe dans l'organisation à laquelle il est détaché la situation d'un agent nommé pour un temps déterminé.

3. Contrairement à l'avis de la requérante, l'Accord interorganisations s'applique en l'espèce. Aux termes de l'article 305.54 du Manuel de la FAO, les transferts, détachements et prêts opérés par l'ONU ou une organisation spécialisée sont régis par la section 307 du Manuel du personnel. Or l'Accord interorganisations figure dans cette section à titre d'appendice A. Il doit donc être considéré comme inclus dans la réglementation administrative de la FAO au sens de l'article 1er, lettre b, précité, c'est-à-dire que, conformément à cette disposition, il exerce ses effets entre les parties.

Il s'ensuit qu'à teneur de l'article 9, lettre b, de l'accord, la requérante appartenait, pendant son engagement par la FAO, à la catégorie des fonctionnaires nommés pour un temps déterminé. Cette conclusion est confirmée par l'acte de nomination de la requérante au service de la FAO. Sans doute, en mettant au concours le poste attribué à la requérante, la FAO a-t-elle déclaré qu'il s'agissait d'un emploi permanent, "codé" sous C. Toutefois, l'acte de nomination précise que la requérante a été détachée par l'ONU pour deux ans, ce qui signifie qu'elle était effectivement engagée pour un temps déterminé. D'ailleurs, aussi longtemps qu'elle conservait à l'ONU un poste permanent, la requérante ne pouvait pas occuper simultanément un emploi du même type dans une autre organisation.

4. Selon la jurisprudence, les fonctionnaires nommés pour un temps déterminé bénéficient dans une certaine mesure de la protection du juge. Si, à la fin de la période fixée, l'organisation qui les a engagés peut mettre un terme à leurs rapports de service dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la décision qu'elle prend à ce sujet est soumise au contrôle judiciaire.

Cependant, bien qu'ils soient nommés pour un temps déterminé, les fonctionnaires détachés se trouvent dans une situation spéciale. Ils doivent savoir que leur contrat ne durera pas plus de deux ans, sauf décision contraire des organisations intéressées. S'ils cessent leurs fonctions dans l'organisation auprès de laquelle ils ont été détachés, ils

retrouvent leur poste dans l'organisation qui a procédé au détachement et à laquelle ils continuent d'appartenir; dès lors, ils ne sont pas obligés de rechercher une nouvelle situation. Dans ces conditions, il se justifie de reconnaître à chacune des organisations en cause le droit de mettre fin au détachement, de leur plein gré, à l'expiration de la période prévue, sans avoir à motiver leur décision.

Cette solution tient compte des intérêts légitimes des deux organisations : d'une part, l'organisation qui procède au détachement ne saurait être contrainte de réserver indéfiniment au fonctionnaire détaché l'emploi qu'elle lui avait attribué; d'autre part, l'organisation auprès de laquelle le détachement a eu lieu doit avoir la possibilité de repourvoir, selon ses besoins, les postes qu'elle a créés.

Sur les moyens de la requérante

5. La requérante se prévaut de l'excellence des services qu'elle a rendus à la FAO. En vérité, ses qualités ont été reconnues à plus d'une reprise par ses chefs aussi bien que par ses subordonnés. Toutefois, en elles-mêmes, elles ne justifient pas le maintien du détachement de la requérante au-delà du temps fixé par les deux organisations. Au contraire, la requérante devait être consciente de la précarité de sa situation au sein de la FAO et du fait qu'à défaut de prolongation acceptée par l'une et l'autre organisation, le détachement cesserait à l'expiration de la période prévue.

Point n'est besoin, dès lors, de se demander si la requérante, qui entretenait avec certains de ses supérieurs des rapports plus ou moins tendus, a donné lieu à des griefs de nature à entraîner la décision de la FAO. Quoi qu'il en soit, quand bien même la requérante ne serait en rien responsable des difficultés qui se sont produites, elle ne saurait invoquer ses mérites pour rester au service de la FAO.

6. La requérante soutient en outre qu'elle a été licenciée, c'est-à-dire qu'elle a fait l'objet d'une mesure qui ne peut être prise sans raisons pertinentes. Elle se trompe. Selon l'article 302.907 du Règlement du personnel de la FAO, la cessation d'emploi qui résulte de l'extinction d'un engagement de durée déterminée n'est pas considérée comme un licenciement au sens des dispositions en vigueur.

7. De plus, la requérante fait état de promesses qu'elle aurait reçues de la part du directeur du personnel. En particulier, dit-elle, ce fonctionnaire lui aurait proposé successivement de porter à cinq ans la période de détachement, d'opérer un transfert de l'ONU à la FAO et de conclure un contrat de trois ans. Non seulement les assurances alléguées n'ont pas été données par écrit, mais leur réalité, contestée par la FAO, n'est pas démontrée. Au reste, pour avoir des effets obligatoires, elles auraient dû faire l'objet d'une entente entre l'ONU et la FAO. Or la requérante elle-même ne prétend pas qu'elles aient été approuvées par l'ONU. Elles ne peuvent donc pas emporter l'admission de la requête.

8. Selon la requérante, la décision attaquée est viciée par l'absence de motifs. Cependant, ainsi qu'il ressort du considérant 4, la FAO était en droit de mettre fin au détachement sans faire valoir d'autres motifs que l'écoulement du temps, soit une circonstance que la requérante connaissait. Elle n'était, par conséquent, pas tenue de rendre une décision motivée.

Certes, selon le jugement No 675, l'organisation qui ne renouvelle pas un engagement de durée déterminée doit s'appuyer sur des raisons sérieuses et les communiquer au fonctionnaire qu'elle n'entend pas garder à son service. Toutefois, cette jurisprudence concerne les agents nommés pour un temps déterminé par l'organisation à laquelle ils appartenaient, ceux-ci étant fondés à compter sur la reconduction de leur contrat. Elle ne s'applique pas aux agents qui, comme la requérante, ont été détachés par une organisation à une autre et qui ne peuvent pas s'attendre normalement à la prolongation de cette mesure.

9. Enfin, la requérante se plaint de n'avoir pas été informée de la cessation de son emploi assez tôt pour être à même de préparer son départ de Rome et son retour à New-York. A vrai dire, bien que l'article 302.907 du Règlement du personnel prévoit l'expiration automatique, de plein droit et sans préavis, des engagements de durée déterminée, cette disposition ne doit pas être prise à la lettre. Les fonctionnaires nommés pour une période déterminée, fussent-ils détachés, ont en réalité le droit d'être avertis de la fin de leur engagement suffisamment à l'avance pour pouvoir aviser aux mesures utiles.

Or il ne résulte pas du dossier que la FAO ait dûment satisfait à cette obligation. Assurément, la requérante admet elle-même que, après le 15 juillet 1983, son chef de service lui a fait part de la cessation de son emploi à la FAO

et que, le 19 août, il l'a prévenue de l'imminence du terme du détachement. De son côté, la FAO allègue qu'au milieu de juillet, le sous-directeur général chargé de l'administration et des finances a renseigné la requérante sur le refus de renouveler son contrat, ce que le directeur du personnel aurait confirmé par téléphone. Cependant, en l'absence de toute preuve écrite, il subsiste un doute sur la date à laquelle la requérante a été effectivement mise au courant du sort qui l'attendait. Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que la décision attaquée est viciée pour n'avoir pas été communiquée à temps. Peu importe que le détachement ait été prolongé "in extremis" du 1er au 15 septembre 1983. Ce laps de temps était trop court pour permettre à la requérante de prendre les dispositions nécessitées par son déménagement.

Sur l'issue de la requête

10. Il ressort des considérants précédents que la requête est mal fondée, sauf en ce qui concerne la notification de la cessation d'emploi. En raison du vice dont le Tribunal retient l'existence, la FAO est invitée à verser à la requérante une indemnité de 2.000 dollars des Etats-Unis d'Amérique, plus une même somme à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La FAO est invitée à verser à la requérante une indemnité de 2.000 dollars des Etats-Unis d'Amérique, plus une même somme à titre de dépens
2. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 novembre 1985.

André Grisel  
Jacques Ducoux  
William Douglas  
A.B. Gardner