

## SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

### Affaire ROSSETTI

#### Jugement No 910

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mme Penelope Rossetti le 4 août 1987, la réponse de la FAO en date du 20 novembre 1987, la réplique de la requérante du 29 janvier 1988 et la duplique de la FAO datée du 10 mars 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.16 et 301.136 du Statut du personnel, les articles 302.3041, 302.4061 à 302.4063, 302.53, 302.531, 302.711 et 303.131 du Règlement du personnel et les dispositions 316.111 iv), 316.12 et 331.311 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 et les allégations suivants:

A. Un exposé de la pratique suivie par la FAO en matière d'octroi du statut de fonctionnaire non local figure dans le jugement No 506 (affaire Hoefnagels), aux considérants 2 à 4.

La requérante, ressortissante britannique mariée à un Italien, a travaillé en vertu de plusieurs contrats de brève durée au siège de la FAO, à Rome, en 1973 et 1974. Le 13 janvier 1975, elle obtint une nouvelle nomination au grade G.3 qui fut prolongée jusqu'au 31 décembre 1975. Le 1er janvier 1976, elle obtint une nomination de durée déterminée et, le 1er janvier 1980, une nomination de caractère continu. Depuis le 1er avril 1983, elle a le grade G.4. Elle a toujours bénéficié du statut de fonctionnaire local.

Dans une lettre du 18 décembre 1985 adressée au Directeur général, elle demanda à bénéficier du statut non local à partir du 13 janvier 1975, en se prévalant des jugements Nos 506, 676 (affaire Brocard) et 679 (affaire Redfern), en vertu desquels ce statut avait été accordé à d'autres membres du personnel de la catégorie des services généraux employés au siège de la FAO. La requérante ayant réitéré plusieurs fois sa demande, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances l'informa le 18 juin 1986 que le Directeur général avait rejeté son recours conformément à la disposition 331.311 du Manuel, au motif que dans aucun des contrats qui lui avaient été offerts on ne lui octroyait le statut non local et qu'il n'en avait jamais été question. Le 15 juillet, la requérante introduisit un recours conformément à l'article 303.131 du Règlement du personnel. Dans son rapport du 10 mars 1987, le Comité de recours ne fit aucune recommandation, certains de ses membres s'étant déclarés en faveur de la demande de la requérante et d'autres, contre; le rapport se bornait à rapporter les deux points de vue. Par lettre du 14 mai 1987, qui est la décision définitive contestée, le Directeur général adjoint informa la requérante que, ses espoirs d'obtenir le statut non local ne reposant sur aucun fondement réel, le Directeur général avait rejeté son recours.

B. La requérante analyse les définitions de statut local et de statut non local figurant aux articles 302.4061 et 302.4063, ainsi que les règles relatives aux avantages découlant du statut non local énoncées aux articles 302.3041, 302.53, 302.531, 302.711 et 302.4062 du Règlement du personnel.

1) La requérante soutient que, lorsqu'elle était sous contrat en 1974, il lui avait été dit, à la Division du personnel, que les agents appartenant comme elle-même à la catégorie des services généraux se voyaient accorder le statut de fonctionnaire non local à l'expiration d'une période de douze mois de service continu. A son retour, le 13 janvier 1975, la FAO ne l'a pas prévenue, comme elle aurait dû le faire, qu'elle avait depuis lors modifié sa politique en la matière et n'accorderait plus le statut non local aux membres du personnel dans sa situation. Le critère appliqué par le Tribunal dans les affaires antérieures était de savoir si l'on avait abusé de la bonne foi de l'agent, autrement dit si ce dernier avait ou pouvait avoir été informé de la possibilité d'accéder au statut de fonctionnaire non local. La requérante soutient que l'Organisation est coupable d'avoir, en l'espèce, surpris sa bonne foi.

2) Ce n'est qu'en 1974 que la FAO s'est mise à accorder le statut local à tous les agents de la catégorie des services généraux recrutés sur le plan local et, le 29 octobre 1974, le Comité du programme et des finances du Conseil de la FAO recommanda que l'Organisation fît de cette formule la nouvelle marche à suivre. La FAO eut tort de considérer cette dernière date comme étant déterminante puisque le Conseil n'avait pas encore approuvé la recommandation. La date à retenir pour le changement d'orientation était celle à laquelle le Conseil lui-même avait entériné la recommandation, soit le 1er février 1975. La nouvelle pratique n'aurait pas dû être appliquée à une personne qui, comme la requérante, avait été recrutée antérieurement.

3) La requérante prétend avoir souffert d'une inégalité de traitement. Plusieurs secrétaires recrutées à Bruxelles en novembre et en décembre 1974 se virent accorder le statut non local, de même que d'autres personnes telles que Mme Brocard, Mlle Hoefnagels et Mme Redfern, dont la situation ne différait pas sensiblement de la sienne. Par ailleurs, elle cite nommément trois membres du personnel (en ajoutant qu'il y en a eu d'autres) qui, bien que recrutés après le 1er février 1975, ont obtenu certains avantages découlant du statut non local.

4) Elle prétend que sa nomination du 13 janvier 1975 fut irrégulière: la FAO l'engagea au titre d'une nomination "de conférence", pour n'avoir pas à lui offrir un contrat de durée déterminée.

Elle demande à bénéficier du statut non local et de tous les avantages qui en résultent à partir du 13 janvier 1975 et elle ajoute qu'elle "met en cause" la pratique de la FAO.

C. Dans sa réponse, la FAO établit une distinction de fait entre le cas de la requérante et les autres sur lesquels elle se fonde.

Au moment de son recrutement, en 1974, la requérante se vit correctement attribuer le statut de fonctionnaire local puisqu'elle résidait dans le rayon de migration journalière de son lieu d'affectation. Lorsqu'elle quitta le service de l'Organisation en août 1974, elle n'avait aucune perspective d'autre engagement et ne pouvait donc pas espérer obtenir le statut non local. Son recrutement n'était pas en cours avant la fin d'octobre 1974. Au moment de son réengagement, en janvier 1975, la pratique avait déjà changé et il est inconcevable qu'un administrateur du personnel lui ait dit alors qu'elle pourrait bénéficier du statut non local. Pourquoi aurait-il fallu la prévenir du changement opéré dans la pratique? Après une absence de cinq mois, c'était à elle de s'assurer de ce qu'elle pouvait escompter, et non à la FAO de lui dire ce à quoi elle ne pouvait pas s'attendre.

Il n'y eut pas violation du principe de l'égalité de traitement. Les autres membres du personnel qui obtinrent le statut non local avaient ou pouvaient avoir été informés avant la fin d'octobre 1974 de la possibilité d'accéder à ce statut. Quant à son allégation selon laquelle d'autres agents auraient obtenu certains avantages découlant du statut non local après le 1er février 1975, la requérante n'a jamais prétendu qu'elle remplissait les conditions nécessaires pour bénéficier de ces avantages en application de l'article 301.16 du Statut du personnel et des articles 302.711 i) et vi) du Règlement du personnel.

Le choix du contrat à proposer à l'intéressé est du ressort du Directeur général qui, en l'occurrence, n'a pas exercé son pouvoir d'appréciation de façon illicite. "Mettre en cause" une pratique de l'Organisation ne constitue pas un moyen valable.

D. Dans sa réplique, la requérante rappelle la confusion qui marquait à l'époque la pratique suivie par la FAO et elle réaffirme qu'il y a eu violation du principe de l'égalité de traitement. La pratique ne peut pas avoir été modifiée en octobre 1974 puisque la nouvelle norme n'a pris dûment effet qu'à partir du 1er février 1975, en vertu de la décision du Conseil. Ce n'est pas par la rumeur que le personnel est censé apprendre les modifications apportées à ses droits. C'était une erreur d'accorder à la requérante des contrats de brève durée lorsqu'elle devait faire un travail de caractère continu. Au moment de son recrutement en 1973, son lieu de résidence permanent était Londres, et non Rome. On lui fit croire, en août 1974, qu'elle serait probablement réengagée sous peu et la perspective d'obtenir le statut non local revêtait une grande importance pour elle. Elle fut "informée de la pratique conformément à laquelle on pouvait obtenir le statut non local". La FAO ne fournit pas la preuve de ce qu'elle avance, à savoir que personne ne fit part à la requérante de la possibilité d'obtenir ce statut. La requérante maintient sa demande d'être mise au bénéfice du statut non local à partir du 1er février 1975, ou tout au moins du 1er février 1976, date à laquelle elle avait accompli douze mois de service continu.

E. La FAO discute trois questions dans sa duplique. 1) Conformément à la formule de demande d'emploi qu'elle remplit le 11 mai 1973, la requérante vivait alors à Rome. Elle s'y trouvait en juin 1973, au moment où elle entra

au service de l'Organisation, et jusqu'à ce qu'elle y retourne en 1974. Dans une formule qu'elle remplit le 24 septembre 1973, elle déclara que son adresse privée permanente était à Rome. Lorsqu'elle fut réengagée en janvier 1975, elle vivait toujours à Rome, ce que confirme un autre formulaire rempli le 20 janvier 1975. Le domicile étant une question de fait, elle n'aurait de toute façon pas eu droit au statut non local. 2) Elle n'explique pas ce qu'elle entend par avoir été "informée de la pratique conformément à laquelle on pouvait obtenir le statut non local". Elle n'a jamais affirmé qu'on lui avait effectivement dit qu'elle l'obtiendrait; elle ne posa même pas de question à ce sujet. 3) Puisqu'elle ne peut pas fournir de preuve à l'appui de ses allégations, elle prétend que la FAO avait l'obligation de lui dire qu'elle n'obtiendrait pas le statut non local. Cette argumentation ne saurait se défendre parce que, selon la jurisprudence, c'est au membre du personnel qu'incombe la charge de la preuve et il n'y a pas eu, en l'espèce, de circonstances spéciales qui auraient fait retomber la charge de la preuve sur la FAO.

#### CONSIDERE:

1. Selon les anciens articles 302.40611 et 302.40621 du Règlement du personnel de la FAO, la question de savoir si un membre du personnel devait se voir accorder le statut local ou non local dépendait de sa nationalité. Toutefois, ce principe n'était pas applicable aux agents engagés sous contrat de brève durée, dont les conditions d'emploi étaient déterminées, en vertu de l'article 301.136 du Statut du personnel, par le Directeur général. C'est ainsi que, conformément à l'article 302.011 du Règlement, le Statut et le Règlement ne s'appliquaient à cette catégorie d'agents que dans la mesure où cela était prévu dans le Manuel de l'Organisation ou aux termes de leurs contrats. Il était néanmoins d'usage de leur permettre d'acquérir le statut non local à l'expiration d'une période de douze mois de service continu. En vertu de l'ancienne disposition 316.111 iv) du Manuel, les agents engagés au titre de contrats spéciaux de service n'étaient pas considérés comme des fonctionnaires.

2. Le Comité des finances du Conseil de l'Organisation recommanda, en octobre 1974, de modifier cette pratique de manière à accorder le statut local à tout agent appartenant à la catégorie des services généraux, quels que soient sa nationalité et le lieu de son recrutement, étant entendu que celui qui bénéficiait déjà du statut non local le conserverait. Le Conseil ayant approuvé cette recommandation, les anciens articles 302.40611 et 302.40621 du Règlement furent abrogés le 1er février 1975 pour être remplacés par la nouvelle disposition 302.40631, laquelle dispose que seront considérés comme fonctionnaires non locaux tous ceux de la catégorie des services généraux qui étaient réputés tels au 31 janvier 1975, en vertu des dispositions du Règlement alors en vigueur.

3. A la suite de cette modification, plusieurs requêtes furent formées devant le Tribunal contre l'Organisation.

Dans ses jugements No 505 (affaire Clegg-Bernardi) et 506 (affaire Hoefnagels), le Tribunal statua en faisant la distinction entre les agents engagés sous contrat de brève durée avant la fin d'octobre 1974 et ceux qui avaient été recrutés après cette date mais avant le 1er février 1975, la date déterminante étant le 31 octobre 1974. Les agents recrutés avant la fin d'octobre 1974 avaient ou pouvaient avoir été informés de la possibilité d'accéder au statut de fonctionnaire non local et étaient donc en droit de l'acquérir conformément à la pratique suivie jusqu'alors. En revanche, les agents recrutés après cette date ne reçurent pas cette information; ils n'avaient donc de raison ni de s'attendre à obtenir le statut non local, ni d'y prétendre en invoquant le principe de l'égalité de traitement. C'est ainsi que Mme Clegg-Bernardi fut déboutée, ayant été engagée le 19 décembre 1974, soit après la date déterminante, tandis que Mlle Hoefnagels obtint satisfaction parce qu'elle avait été engagée avant cette date.

Dans deux autres affaires, sur lesquelles le Tribunal se prononça dans ses jugements Nos 676 (affaire Brocard) et 679 (affaire Redfern), les requérantes détenaient, au moment de la modification de la pratique, des contrats spéciaux de service, non pas des contrats de brève durée. Le Tribunal estima que la question à trancher était de savoir si elles avaient de bonnes raisons de croire qu'elles auraient le statut non local en obtenant une nomination de durée déterminée. En fonction des circonstances particulières de ces deux affaires, le Tribunal décida que chacun des requérants était en droit d'obtenir le statut non local. Dans son jugement No 680 (affaire Sadek), le Tribunal considéra que le requérant, engagé lui aussi au titre d'un contrat spécial de service, n'avait pas réussi à prouver qu'il avait ou pouvait avoir été informé de la possibilité d'accéder au statut non local. Il fut, par conséquent, débouté.

Le raisonnement retenu dans toutes les affaires citées ci-dessus consistait à déterminer si les requérants avaient ou pouvaient avoir des espoirs légitimes d'acquérir le statut non local, conformément à la pratique.

4. Les faits du présent litige sont les suivants: la requérante fut engagée en vertu de contrats de brève durée, la première fois en septembre 1973 pour deux semaines, puis en 1974, à deux reprises, du 22 avril au 31 mai et du 12

juin au 12 juillet. Elle fut mise ensuite au bénéfice d'un contrat spécial de service jusqu'au 16 août 1974. A cette époque, elle n'avait pas de perspectives de nouveau contrat et elle retourna chez elle, en Angleterre. Elle revint à Rome en janvier 1975 et prit contact avec l'Organisation. Elle fut réengagée le 13 janvier 1975, dans le cadre de conférences au titre d'une série de contrats de brève durée, jusqu'au 31 décembre 1975, date à laquelle on lui offrit une nomination de durée déterminée, et, plus tard, une nomination de caractère continu à partir du 1er janvier 1980.

5. La décision que la requérante conteste est celle que le Directeur général a prise, le 14 mai 1987, de ne pas lui accorder le statut non local avec effet rétroactif au 13 janvier 1976, à l'expiration d'une année de service continu. La requérante fait valoir que, au cours de la période de service antérieure qui avait pris fin en août 1974, on lui avait fait part de la pratique consistant à accorder à l'agent à court terme le statut non local à l'expiration de douze mois de service ininterrompu et que, au moment où elle retourna à Rome, en janvier 1975, la possibilité d'acquérir le statut non local était, pour elle, décisive. Au moment de son réengagement, en janvier 1975, elle ne fut pas informée du changement intervenu et elle fait grief de ne pas l'avoir été.

6. Le Tribunal estime qu'il n'est pas raisonnable qu'un agent, réengagé après une absence de cinq mois, présume qu'aucun changement de pratique n'est intervenu, au cours de cette période, qui puisse influencer sur les droits du personnel. Si la perspective d'acquérir le statut non local était pour la requérante un facteur déterminant au moment où elle sollicitait de nouveau un emploi, il lui incombait de s'assurer que la pratique suivie auparavant dans ce domaine était maintenue. Si elle l'avait fait, elle aurait appris que cette pratique n'était plus en vigueur. Comme elle ne l'a pas fait, elle ne peut pas invoquer un défaut d'information de la part de l'Organisation, qui n'avait aucune obligation de la renseigner sur ce point. Son réengagement, en janvier 1975, après un arrêt de cinq mois, période non négligeable, doit être considéré comme un nouvel engagement, et non pas comme la prolongation du contrat antérieur. Son engagement ayant commencé après le 31 octobre 1974, elle fait partie de la seconde catégorie d'agents à laquelle le Tribunal a fait allusion dans le jugement No 505. Elle n'avait pas le statut non local le 31 janvier 1975 et elle n'est pas fondée à le réclamer.

7. La prétention selon laquelle la requérante aurait dû, au moment de son réengagement en janvier 1975, se voir attribuer le statut non local ne saurait non plus être retenue. En effet, la requérante se rendit à Rome pour y chercher un emploi. Au moment d'adresser sa demande d'emploi à l'Organisation, elle résidait dans le rayon de migration journalière de son lieu de travail et la FAO avait donc le droit de la recruter comme agent local, en vertu de l'article 316.12 du Règlement du personnel. Conformément à l'article 301.136 du Statut du personnel, le Directeur général a un pouvoir d'appréciation pour déterminer le type de contrat à offrir. L'exercice de ce pouvoir, en l'espèce, n'est entaché d'aucun vice, de sorte que la requérante ne peut plus contester l'offre d'engagement qui lui fut faite.

8. La requérante fait valoir en outre que le statut non local a été accordé par le Directeur général à d'autres agents dont la situation était analogue à la sienne, telles Mme Borradaile-Cicconi, Mme El Kharboutly et Mlle Marti. Il est également question de la situation de ces agents dans le jugement No 505, situation qui, en fait, n'était pas semblable à celle de la requérante. En effet, Mme Borradaile-Cicconi fut recrutée en septembre 1974 comme agent à court terme. Mme El Kharboutly fut engagée à court terme le 1er avril 1974, puis cessa d'exercer ses fonctions le 21 décembre 1974 pour réintégrer l'Organisation, après une interruption d'une durée insignifiante, le 13 janvier 1975. Pour sa part, Mlle Marti, après avoir travaillé pour l'Organisation comme agent non local, fut réengagée le 4 novembre 1974 à la suite de pourparlers qui avaient commencé le mois précédent. Ces trois fonctionnaires, engagées ou sur le point d'être engagées avant la fin octobre 1974, avaient ou pouvaient avoir été informées avant la fin octobre 1974 de la possibilité d'acquérir le statut non local.

9. La requérante prétend que la coutume de recruter des personnes résidant ailleurs qu'à Rome comme agents locaux au bénéfice de contrats de courte durée était irrégulière. Il s'agit là d'un moyen que le Tribunal a déjà rejeté dans ses jugements Nos 676 (affaire Brocard), 679 (affaire Redfern) et 680 (affaire Sadek).

Le cas de la requérante ne diffère pas de ces affaires. La série de contrats qui lui furent offerts en 1975 dans le cadre de conférences et la nomination de brève durée qui leur succéda ont pris fin depuis longtemps. L'intéressée ne contesta pas les termes de ces engagements alors qu'ils étaient en vigueur et ne peut plus les contester maintenant.

10. La requérante cite enfin le cas de trois fonctionnaires qui auraient obtenu, après le 1er février 1975, certains avantages découlant du statut non local, avantages qu'elle s'est vu elle-même refuser. Ceux dont il est question furent accordés à ces personnes, recrutées à l'étranger, en vertu des articles 302.3091 et 302.7011 b) i) et vi) du Règlement du personnel, dispositions dont la requérante ne peut se prévaloir.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mella Carroll  
E. Razafindralambo  
A.B. Gardner