

TRENTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire LOPEZ-VALLARINO

Jugement No 271

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la demoiselle Lopez-Vallarino, Maria Teresa, le 19 avril 1975, régularisée le 12 mai 1975, la réponse de l'Organisation, en date du 21 août 1975, la réplique de la requérante, en date du 30 septembre 1975, et la duplique de l'Organisation, en date du 10 décembre 1975;

Vu les demandes d'intervention déposées par les

demoiselle Lee, Soo,

dame Poblete-de la Fuente, Myrtha;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, la disposition 301.053 du Statut du personnel de la FAO, et les dispositions 302.40622 (ii) (figurant maintenant au paragraphe 2 (ii) de l'Annexe A), 302.4071 et 302.40743 (depuis abrogées), 302.531, 302.7312, 302.7331 et 303.28 du Règlement du personnel de la FAO;

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, de nationalité colombienne, est entrée pour la première fois au service de l'Organisation le 18 mai 1951 avec un contrat temporaire; en mars 1952, elle a été mise au bénéfice d'un nouveau contrat temporaire converti en septembre 1952 en contrat permanent; la requérante a démissionné en mars 1953; entre octobre 1959 et juin 1963, l'intéressée s'est vu offrir des contrats temporaires à diverses occasions; par une lettre du 24 juin 1963 de l'Administration, un contrat permanent a été offert à la demoiselle Lopez-Vallarino, qui l'a accepté; ce contrat a été offert en vertu de la disposition 302.40743 du Règlement du personnel qui vise le recrutement non local de personnel des services généraux.

B. Dans la lettre de l'Administration à la requérante, il était précisé qu'aux termes de la disposition qui vient d'être mentionnée, elle aurait droit à son voyage de rapatriement en Colombie mais n'aurait pas droit au congé dans les foyers. Le 1er juin 1969, un certain nombre de modifications ont été apportées au Règlement : c'est ainsi que les dispositions 302.4071 et 302.40743 ont été abrogées et qu'une nouvelle disposition 302.40622 a été introduite. Cette disposition accordait le droit au congé dans les foyers aux fonctionnaires non locaux de la catégorie des services généraux dans les conditions suivantes : "le voyage de congé dans les foyers et le voyage dans la famille ... ne sont payés que jusqu'à un point situé dans la région générale du lieu d'affectation, quelle que soit la nationalité de l'intéressé" (alinéa (ii)); la "région générale" en ce qui concerne le siège de l'Organisation, où l'intéressée était affectée, comprend l'Europe, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord.

C. Dans un mémorandum daté du 18 octobre 1971, adressé à l'Administration, la requérante a demandé des éclaircissements sur sa situation en matière de rapatriement et de congé dans les foyers; il lui a été répondu le 22 octobre 1971 que l'introduction de la disposition 302.40622 (ii), par ailleurs restrictive à cet égard, n'affectait pas son droit au rapatriement, celui-ci lui ayant été spécifiquement reconnu au moment de son engagement en 1963; il lui était indiqué en outre qu'aux fins du remboursement du voyage de congé dans les foyers, un point situé dans la région générale du siège de l'Organisation devrait être choisi pour déterminer les obligations de l'Organisation en la matière. Par un mémorandum en date du 10 novembre 1971 à l'Administration, la demoiselle Lopez-Vallarino a fait savoir qu'elle souhaitait que Karachi soit choisie comme point situé dans la région générale du siège aux fins de la détermination des obligations de l'Organisation en ce qui concerne son congé dans les foyers. Le 19 avril 1972, la

requérante a été avisée par l'Administration que Karachi ne pouvait être considérée comme le point servant à déterminer les obligations de l'Organisation, cette ville ne se trouvant pas sur la route directe de Rome au pays de ses foyers, à savoir la Colombie; cette décision a été confirmée à l'intéressée par un mémorandum en date du 18 mai 1972.

D. Le 29 mai 1972, en même temps que cinq autres fonctionnaires parmi lesquels les deux intervenantes dans la présente cause, la requérante a formé un appel contre la décision susmentionnée auprès du Directeur général; ce dernier a rejeté l'appel le 12 juin 1972 en précisant que le point jusqu'auquel l'Organisation paierait le coût du voyage en congé dans les foyers devait se trouver sur la route directe entre Rome et lesdits foyers. La requérante et ses cinq collègues dans la même situation qu'elle ont alors formé, en octobre 1972, des recours devant le Comité de recours de la FAO. Ce dernier a conclu, à la majorité de ses membres, que le coût du voyage de la requérante à l'occasion de ses congés dans les foyers, c'est-à-dire jusqu'en Colombie, devrait être supporté entièrement par l'Organisation, et il a fait une recommandation dans ce sens au Directeur général le 28 octobre 1974. Par une lettre en date du 23 janvier 1975, le Directeur général a informé la requérante qu'il n'était pas en mesure d'accepter la recommandation du Comité de recours. C'est contre la décision du Directeur général en date du 23 janvier 1975 que la demoiselle Lopez-Vallarino se pourvoit devant le Tribunal de céans. La même décision a été prise le 23 janvier 1975 par le Directeur général en ce qui concerne les deux intervenantes.

E. Dans sa requête, la demoiselle Lopez-Vallarino rappelle qu'en vertu de la disposition 301.053 du Statut du personnel : "Les membres du personnel qui remplissent les conditions requises bénéficient d'un congé dans les foyers une fois tous les deux ans." Elle estime que la disposition 302.40622 (ii) du Règlement (qui figure maintenant à l'Annexe A 2 (ii)) est en contradiction avec la disposition du Statut rappelée plus haut de même qu'avec la disposition 302.531 du Règlement en ce qu'elle vise à restreindre les obligations financières de l'Organisation vis-à-vis des fonctionnaires non locaux de la catégorie des services généraux en limitant ces obligations en fonction d'un "point situé dans la région générale du lieu d'affectation, quelle que soit la nationalité de l'intéressé". Elle considère qu'une telle restriction viole l'esprit du texte statutaire, tant il est vrai que la notion même de congé dans les foyers implique que le coût du voyage soit remboursé intégralement jusqu'au lieu des foyers. La règle de la disposition 302.40622 (ii) introduit en outre, aux yeux de la requérante, une inégalité de traitement entre fonctionnaires dans la même situation, c'est-à-dire recrutés non localement.

F. La requérante, tout en maintenant qu'elle considère avoir droit à l'entier remboursement de ses voyages de congé dans les foyers, déclare estimer avoir droit au moins à un remboursement jusqu'à concurrence du trajet direct vers la Colombie d'une distance égale à celle qui sépare Rome de Karachi. Elle fait valoir que la seule signification logique de la disposition 302.40622 (ii) est qu'un périmètre est tracé autour de Rome dont le rayon est déterminé par "un point" choisi par le fonctionnaire intéressé dans la "région générale" du siège; toute autre interprétation - estime-t-elle - conduirait à des résultats absurdes et violerait la règle de l'égalité de traitement. Le choix de Karachi fait par la requérante (ville qui, à ses yeux, fait partie du Proche-Orient si l'on se base sur certains documents de l'Organisation) ne doit être interprété que comme une indication de distance qui, d'après elle, correspond à la lettre et à l'esprit de la disposition 302.40622 (ii).

G. Dans ses conclusions, la demoiselle Lopez-Vallarino demande à ce qu'il plaise au Tribunal : d'annuler la décision attaquée du 23 janvier 1975; d'ordonner à l'Organisation d'accorder à l'intéressée le remboursement intégral de ses frais de voyage en congé dans les foyers à Cali en Colombie à partir de la date où elle a acquis le droit audit congé et, en conséquence, de lui rembourser la différence entre ce qui lui a été versé à ce jour au titre de ses congés et la somme effective déboursée par elle; à défaut, d'ordonner à l'organisation défenderesse de contribuer au remboursement des frais effectifs de la requérante à partir de la date où elle a acquis son droit pour une somme équivalant au prix du trajet par avion (classe touriste) entre Rome et Karachi; en conséquence, de rembourser à la requérante la différence entre les sommes déjà versées et le montant du trajet par avion entre Rome et Karachi; d'ordonner à l'Organisation de verser sur les sommes dues à la requérante un intérêt de 8 pour cent l'an à partir du 29 mai 1972, date de son appel; d'ordonner à l'Organisation de verser à la requérante la somme de 2.500 francs suisses au titre de la préparation de sa requête et honoraires d'avocat.

H. Dans ses observations, l'organisation défenderesse déclare que : i) la disposition 302.40622 (ii) du Règlement n'est pas incompatible avec la disposition 301.053 du Statut en ce que ni cette dernière disposition ni aucune autre disposition n'établit que lorsqu'un membre du personnel a droit à un congé dans les foyers, l'Organisation doit nécessairement supporter le coût total de son voyage aller et retour dans le pays où il passe son congé; ii) en conséquence, lorsque le Directeur général a introduit dans le Règlement, en 1969, la disposition 302.40622 (ii), aucune violation des termes du contrat d'engagement de la requérante ne s'est produite; iii) la limitation de

l'obligation de l'Organisation au remboursement des frais de voyage en congé dans les foyers des fonctionnaires de la catégorie des services généraux qui sont ressortissants de pays se trouvant en dehors de la région générale du siège jusqu'à un point situé à l'intérieur de cette région n'est pas contraire au principe de l'égalité de traitement au détriment de la requérante; iv) il découle de ce qui est dit plus haut que la requérante n'est pas habilitée à se voir rembourser le coût de ses voyages en congé dans les foyers aller et retour à Cali, en Colombie.

I. L'Organisation déclare ensuite que pour l'interprétation et l'application de la disposition 302.40622 (ii) du Règlement, il faut assumer que le point géographique à prendre en considération pour déterminer les obligations financières de l'Organisation doit se trouver sur le trajet direct entre Rome et la Colombie; il en résulte que la distance entre Rome et Karachi est sans pertinence aucune en l'occurrence; l'organisation défenderesse ajoute que Karachi ne saurait de toute manière être prise en considération puisque, d'une part, cette ville n'est pas incluse dans la région générale du siège définie par la disposition 303.28 du Règlement comme ne se trouvant pas située au Proche-Orient, d'autre part, l'inclusion du Pakistan dans la région du Proche-Orient uniquement aux fins de la participation à certaines conférences ou de l'organisation de certains services par les bureaux régionaux n'a rien à voir avec les questions de congé dans les foyers.

J. L'Organisation demande donc à ce qu'il plaise au Tribunal de débouter la requérante de toutes ses conclusions et de rejeter la requête.

K. Enfin, l'Organisation déclare considérer que les droits des intervenantes en vertu du Statut et du Règlement du personnel sont les mêmes que ceux de la requérante et que leurs conclusions sont sans fondement au même titre et pour les mêmes raisons que celles de la requérante.

CONSIDERE :

1. Les interventions de la demoiselle Lee et de la dame Poblete-de la Fuente qui ont intérêt à l'annulation de la décision attaquée sont recevables.

2. La disposition 301.053 du Statut du personnel a la teneur suivante : "Les membres du personnel qui remplissent les conditions requises bénéficient d'un congé dans les foyers une fois tous les deux ans." Il est dit à la disposition 301.000 que les textes qui suivent (par exemple la disposition 301.053) posent "les principes généraux à suivre pour le recrutement et l'administration du personnel de l'Organisation" et que le Directeur général "édicte et applique, dans un règlement du personnel, telles dispositions compatibles avec ces principes qu'il juge nécessaires". Il n'est pas contesté qu'il entre dans les attributions du Directeur général de déterminer par voie de règlement du personnel quelles sont les catégories des membres du personnel admises au bénéfice de la disposition 301.053. Lors de la nomination de la requérante en 1963, la catégorie des services généraux, à laquelle elle appartenait, ne bénéficiait pas de cette disposition. Celle-ci lui a été déclarée applicable en 1969, lorsque la disposition 302.40622 a été prise, disant que tous les membres du personnel non local avaient droit à certains avantages dûment énumérés dont "le voyage de congé dans les foyers et le voyage dans la famille". Toutefois, ladite disposition subordonne l'octroi de la prestation à certaines conditions, dont l'une est que les voyages sont payés seulement "jusqu'à un point situé dans la région générale du lieu d'affectation". Il résulte de cette condition que, pour les membres du personnel vivant hors de cette région générale, seule une partie des frais de voyage est couverte. Le premier litige entre la requérante et l'Organisation porte sur la validité de cette condition.

3. La disposition 301.053 contient le membre de phrase suivant : "bénéficient d'un congé dans les foyers". Il ne convient pas de le prendre au pied de la lettre; tout membre du personnel reçoit un congé qu'il peut passer dans ses foyers s'il le désire. La formule revient à dire de manière ramassée que l'Organisation paie les frais de voyage raisonnables pour aller dans le pays des foyers et en revenir. Cela signifie les frais raisonnables pour la totalité du voyage et non pas uniquement pour une partie de celui-ci. Le Directeur général peut fixer des modalités détaillées pour l'application de la disposition - il lui est loisible, par exemple, de décider que les dépenses raisonnables ne couvrent pas le voyage en première classe ou le déplacement par un itinéraire détourné -, mais il ne peut pas modifier le sens de la disposition.

4. Une interprétation de la disposition qui permettrait au Directeur général de décider que les frais ne sont payés que pour une partie seulement du voyage est non seulement contraire à la teneur du texte, mais aussi incompatible avec son principe. Sans conteste, la disposition n'a pas essentiellement pour objet d'accorder un avantage en espèces au membre du personnel. Il est avantageux pour l'Organisation, en tant qu'institution internationale, que les membres de son personnel maintiennent des liens avec le pays de leurs foyers et, dès l'origine, c'est ce motif qui a

été avancé pour justifier le principe du congé dans les foyers. Si l'Organisation ne paie qu'une partie du voyage, l'application du principe du congé dans les foyers dépendra de la volonté et de la possibilité, pour tel ou tel membre du personnel, de supporter lui-même la différence. Une disposition qui ne s'applique qu'aux voyages d'une certaine longueur risque de faire rompre les liens avec les pays les plus éloignés.

5. En outre, si le Directeur général est habilité à décider qu'il peut ne payer qu'une certaine proportion du coût de l'ensemble du voyage, il ne saurait y avoir de raison pour lui de ne pas fixer dans tous les cas cette proportion à un pourcentage qu'il juge supportable pour l'Organisation. Il semble d'ailleurs que ce soit là le résultat en faveur duquel l'Organisation fonde expressément son argumentation. Elle fait valoir, au paragraphe 23 de sa réponse, qu'"il y a des circonstances dans lesquelles l'avantage que l'Organisation peut tirer du maintien du contact des membres de son personnel avec le pays des foyers sera peut-être plus que compensé par le coût relativement élevé, pour elle, du voyage dans les foyers". De même, au paragraphe 8 de ses observations sur la réplique, l'Organisation soutient qu'"en évaluant les avantages qui peuvent découler pour l'Organisation des mesures prises pour permettre aux membres de son personnel de maintenir leurs liens avec le pays des foyers, on ne saurait méconnaître le facteur coût". Il s'agit, toutefois, de questions de politique du personnel qui doivent être résolues avant la rédaction de la disposition, de façon que la solution puisse figurer dans le texte de celle-ci. Une fois rédigée, la disposition tranche les questions de principes généraux et de politique du personnel. On ne peut déduire de ses termes que le Directeur général est habilité à ne l'appliquer que lorsqu'il a la certitude que la mesure est rentable pour l'Organisation.

6. L'Organisation fait valoir aussi que le pouvoir d'imposer des conditions rentre dans les attributions du Directeur général qui peut décider qui a droit au bénéfice d'une disposition. Cependant, cette attribution ne peut être exercée que compte dûment tenu de l'objet du Statut du personnel, tel qu'il est défini plus haut. Ainsi, le Directeur général est habilité à décider que les membres du personnel dont les foyers se trouvent dans le pays d'affectation n'ont pas droit au voyage, car celui-ci ne répondrait pas à l'objectif du maintien du lien avec le pays d'origine. Mais dès que l'on admet, ainsi que le fait le Tribunal, que la disposition correctement interprétée prévoit que les ayants droit doivent recevoir la totalité des frais de voyage, le Directeur général n'est pas autorisé à dire que, dans certaines circonstances, seuls seront admis au bénéfice de la disposition les membres du personnel disposés à supporter eux-mêmes une partie des frais.

7. Enfin, l'Organisation se fonde sur un point de procédure. Lorsque la requérante a présenté sa réclamation pour la première fois, elle admettait la validité de la condition déterminée à la disposition 302.40622. Ce qu'elle contestait, c'était l'interprétation que l'Organisation donnait de cette condition; elle revendiquait un remboursement de ses frais de voyage allant au-delà de ce que l'interprétation donnée par l'Organisation permettait. C'est le Comité de recours qui a mis en doute lui-même la validité de la condition et qui, le 22 octobre 1974, a recommandé au Directeur général, à la majorité, d'accorder à la requérante le droit à la totalité des frais de voyage du congé dans les foyers. Le 23 janvier 1975, le Directeur général a rejeté cette recommandation et c'est cette décision qui est attaquée.

8. Dans sa requête, et dans l'exposé de ses conclusions à ce propos, la requérante a demandé tout d'abord qu'il soit ordonné de lui accorder l'entier remboursement ou, à défaut, la contribution plus importante à laquelle elle avait prétendu à l'origine. Dans sa réponse, l'Organisation traite dans des sections distinctes de chacune de ces possibilités. Mais par la suite, dans ses observations sur la réplique, elle a fait valoir que la requérante était tenue par ses prétentions originales et ne pouvait se fonder sur une réclamation dont le Comité de recours n'avait pas été saisi. Cette argumentation n'est pas valable. Etant donné que le Comité de recours a soulevé lui-même la question, il n'était pas nécessaire, comme le prétend l'Organisation, que le point lui soit formellement soumis par la requérante. Dans sa décision du 25 janvier 1975, le Directeur général a examiné la recommandation du Comité et décidé de ne pas accorder un plus ample remboursement à la requérante à concurrence ni de la totalité, ni d'une partie du coût. C'est à propos de cette décision que la requérante s'est pourvue devant le Tribunal de céans.

Toutefois, la requérante demande aussi que le remboursement soit majoré d'un intérêt à compter du 29 mai 1972. Comme le Directeur général n'a été saisi d'une demande de remboursement intégral qu'après l'établissement du rapport du Comité de recours, le Tribunal ordonne que l'intérêt ne coure qu'à partir du rejet du rapport.

Par ces motifs,

DECIDE :

i) la décision du Directeur général en date du 23 janvier 1975 est annulée;

ii) l'entier remboursement des frais du voyage aller et retour en Colombie en février 1972 est accordé à la requérante et il est enjoint à l'Organisation de payer le solde dû avec intérêts au taux de 8 pour cent l'an du 23 janvier 1975 à la date du paiement;

iii) ordonne à l'Organisation de payer à la requérante la somme de 2.500 francs suisses à titre de dépens;

iv) que les conclusions des intervenantes soient renvoyées devant le Directeur général pour qu'il détermine, le cas échéant, les sommes à elles dues à la lumière du présent jugement au titre du droit au congé dans les foyers, les intervenantes ayant toute latitude, si elles n'acceptent pas ladite détermination, de se pourvoir devant le Tribunal en lui communiquant tous détails utiles quant aux sommes auxquelles elles prétendent et aux faits avancés à l'appui de leur requête.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 avril 1976.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet