

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire HALL

Jugement No 1017

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (FIDA), formée par Mlle Hollie Ann Hall le 5 août 1989, la réponse du FIDA en date du 11 octobre, la réplique de la requérante du 17 novembre 1990 et la duplique du FIDA datée du 7 février 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 6, section 8 d), de l'Accord portant création du Fonds, adopté le 13 juin 1976, les sections 2.2.1, 3.1.3, 3.9.2, 3.11.1, 4.8 et 4.10 du Manuel relatif aux politiques de personnel du Fonds, et l'instruction administrative publiée le 31 juillet 1984 sur les périodes de stage liées aux contrats de durée déterminée;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis née en 1956, avait déjà travaillé en vertu de contrats de brève durée pour le FIDA, à Rome, lorsqu'elle fut mise, le 1er août 1988, au bénéfice d'un contrat de deux ans, en qualité de commis à la documentation et de dactylographe, de grade G.4, au Centre des documents interinstitutions (IDC) de la Division des relations extérieures (GX) du Département des affaires générales (GD). Conformément à la section 3.1.3 du Manuel relatif aux politiques de personnel*, elle fut assujettie à une période de stage de six mois, au cours de laquelle chacune des parties pouvait mettre fin au contrat moyennant un préavis d'un mois. (*"Les nouveaux membres du personnel sont assujettis à l'accomplissement d'un stage dont la durée, fixée par le Président, ne doit pas dépasser dix-huit mois. Au cours de cette période, leurs progrès et leurs prestations font l'objet d'un examen systématique, conformément aux dispositions de la section 4.8." [Traduction du greffe]).

Dans le rapport d'évaluation qu'il établit en date du 25 novembre 1988, le supérieur hiérarchique, qui était le chef de GX, déclara qu'il lui fallait encore trois mois pour se former une opinion définitive au sujet de la requérante, et la période de stage fut en conséquence prolongée jusqu'au 30 avril 1989. Dans un autre rapport d'évaluation qui porte la date du 31 mars 1989, il attribua la mention "passable" comme "appréciation d'ensemble" et fit les observations suivantes : "Malgré les chances qui ont été données à l'intéressée pour qu'elle puisse améliorer ses prestations et, avant tout, apprendre à conformer sa conduite aux normes en vigueur dans le système des Nations Unies, je suis convaincu que son attitude générale, jointe à un manque profond de souplesse et d'esprit de coopération, l'empêche de travailler en harmonie avec ses collègues."

Par une note du 24 avril adressée au Président du FIDA, le chef de la Division du personnel (VE) recommanda de mettre fin à l'engagement de la requérante. Sa période de stage fut prolongée jusqu'au 31 mai et elle fut mise en congé de maladie du 2 au 9 mai. Le 10 mai, le sous-président chargé de GD l'informa oralement que son engagement serait résilié. Le même jour, elle écrivit une note au Président pour lui demander de réexaminer cette décision. Par sa note du 11 mai, qu'elle reçut le même jour, le chef de VE lui donna un préavis de licenciement d'un mois et prolongea pour la dernière fois sa période de stage jusqu'au 11 juin.

Par une annotation manuscrite et non datée figurant au bas de la note du 10 mai envoyée par la requérante, le Président refusa de réexaminer la décision, tout en suggérant "de mettre l'intéressée à l'essai à titre temporaire" dans un autre département "sans aucun engagement". Le 12 juin, le chef de VE lui offrit alors un contrat de brève durée pour la période 13 juin- 12 septembre 1989 en qualité de commis aux comptes, de grade G.4, mais elle répondit le même jour qu'elle refusait cette offre.

La requérante conteste la décision qui lui a été notifiée par la note du chef de VE du 11 mai 1989.

B. La requérante donne un exposé détaillé des faits qui ont conduit à la résiliation de son engagement.

Elle soutient qu'il y a eu violation de nombreuses dispositions du Manuel relatif aux politiques de personnel (3.1.3, 3.9.2 a), b) et c), 3.11.1, 4.8.1 a) et b), 4.8.2, 4.10.1 c) et 4.10.2 b)) et de l'instruction administrative publiée par la Division du personnel en date du 31 juillet 1984 au sujet des "périodes de stage liées aux contrats de durée déterminée". Elle fait valoir que la procédure de stage n'a pas été suivie correctement. Son supérieur hiérarchique n'a pas discuté avec elle de ses prestations avant d'élaborer son rapport d'évaluation en date du 25 novembre 1988 et ne lui a pas dit comment elle devait s'y prendre pour améliorer son travail. On ne lui a pas accordé d'entretien avant ou après le second rapport d'évaluation. Bien que cette dernière appréciation ait été faite sur un formulaire communiqué le 3 avril 1989, la date qui figure à côté de la signature de son supérieur hiérarchique est le 31 mars; on peut donc mettre en doute la validité du formulaire et la requérante soupçonne que ce n'est pas son supérieur hiérarchique mais le sous-président chargé de GD qui l'a rempli. Elle n'a pas été informée de la recommandation avant que le Président prenne sa décision et n'a pris connaissance de la décision que deux semaines après qu'elle a été signée par le Président. Puisqu'elle n'a pas reçu notification de la décision avant le 30 avril 1989, son engagement était implicitement confirmé.

Sur le fond, elle soutient que, comme le président de l'Association du personnel l'a signalé dans sa note du 1er juin 1989 au Président du Fonds, son supérieur hiérarchique était tout à fait content de ses services. On ne lui a jamais dit que sa conduite n'était pas exemplaire. Le fait qu'on lui ait offert un nouveau contrat de brève durée - qu'elle a refusé parce qu'elle avait déjà pris d'autres dispositions - donne à penser que le FIDA avait une attitude ambivalente à son égard. Les véritables motifs de la décision sont obscurs et la requérante pense qu'ils revêtent un caractère personnel. Une autre secrétaire ne l'aimait pas et souhaitait la voir partir. Elle suggère que le Tribunal procède à une audition des témoins pour faire la lumière sur la question.

La requérante demande : la somme de 23.193 dollars des Etats-Unis à titre de dédommagement pour la perte de treize mois et demi de traitement, plus les intérêts calculés à compter du 11 juin 1989; sa réintégration à un poste comparable en dehors du FIDA mais à l'intérieur du système des Nations Unies, ou, sinon, l'allocation de 100.000 dollars des Etats-Unis à titre de compensation pour la perte de droits à pension; le versement de deux ans de traitement (41.232 dollars) pour la perte de ses perspectives de carrière; l'équivalent, à nouveau, de deux ans de traitement pour l'atteinte portée à sa réputation; l'équivalent de trois ans de traitement (61.848 dollars) pour "la perte de trois ans de service et d'expérience professionnelle accumulée et l'absence d'un certificat favorable fourni par le FIDA à l'intention d'un employeur potentiel"; l'équivalent d'un an de traitement (20.616 dollars) à titre de dédommagement pour "les difficultés qu'elle risque de rencontrer dans la recherche d'un emploi lucratif"; le montant de 500 dollars pour la perte de son assurance maladie; la somme de 1.500 dollars pour faire face à ses frais de voyage et d'installation; la somme de 500 dollars pour les dépens; et une indemnité de 50.000 dollars pour le préjudice subi : cela fait, au total, la somme de 317.428 dollars.

C. Dans sa réponse, le Fonds expose sa propre version des faits et examine les règles et la procédure régissant la période de stage et la jurisprudence qu'il considère comme étant applicable à la présente affaire.

Les conclusions de la requérante, telles qu'elles ressortent de ses écritures, sont dénuées de fondement. La décision du Président a été prise dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et n'est entachée d'aucun vice justifiant son annulation. La seule et unique raison pour laquelle il a été mis fin à l'engagement de la requérante est que ses supérieurs hiérarchiques ont estimé qu'elle n'était pas à la hauteur. La décision ne revêtait aucun caractère disciplinaire. Des critères tels que l'esprit de coopération et la qualité des prestations sont pris en considération au moment où il faut se prononcer sur le maintien d'un stagiaire; or, d'après ces critères, la requérante ne répondait pas aux exigences.

Néanmoins, la durée du stage de la requérante a été supérieure à dix mois, ce qui est dans les limites fixées par la section 3.1.3 du Manuel relatif aux politiques de personnel. La prolongation de trois mois a été donnée pour permettre à la requérante d'atteindre le niveau requis. A aucun moment, il n'y a eu d'erreur de fait dans l'appréciation de son travail. Elle n'établit pas que le chef de GX ou le sous-président chargé de GD ont agi pour un motif irrégulier. Elle a même eu la garantie d'un traitement objectif en ce que le chef de VE et le Vice-Président du Fonds ont, eux aussi, approuvé la recommandation de licenciement avant qu'elle ne parvienne jusqu'au Président. Le Président a agi en toute bonne foi en se fondant sur le rapport d'évaluation des supérieurs hiérarchiques, sur les circonstances de l'espèce et sur sa propre appréciation des intérêts du FIDA.

Même si elle n'a pas été avertie que l'on envisageait de mettre fin à son engagement, on ne peut pas dire que la

requérante a été, par suite de cette irrégularité de procédure, l'objet d'un traitement inéquitable : au moment où la recommandation a été entérinée, le FIDA s'était entièrement conformé aux prescriptions figurant dans l'instruction administrative sur le stage. Si elle n'avait pas été mise en congé de maladie à cette époque, elle aurait reçu le préavis aussitôt que le Président avait pris sa décision.

D. Dans sa réplique, la requérante examine plusieurs questions de fait que le Fonds soulève dans sa réponse. Elle développe ses moyens et cherche à réfuter les arguments avancés par le FIDA qui, selon elle, ne sont pour la plupart que des affirmations gratuites. Elle maintient que, puisque ses prestations étaient satisfaisantes, ses supérieurs hiérarchiques ont agi de mauvaise foi en revenant sur l'appréciation favorable qu'ils avaient donnée de son travail. Dans le rapport d'évaluation du 25 novembre 1988, son chef immédiat lui attribue la note "satisfaisante" pour ses connaissances et sa compétence, son rendement et la qualité de son travail, son sens des responsabilités et sa capacité de travailler en anglais; quant à son attitude envers les collègues, elle a été jugée "pleinement satisfaisante" : elle ne peut pas avoir tellement changé en mal au cours des quelques mois suivants. Pour des motifs inconnus, le sous-président chargé de GD souhaitait que le chef de GX donne une opinion défavorable à son sujet. Elle reproche à nouveau au FIDA de s'être rendu coupable de vices de procédure, violation des règles régissant le stage et les sanctions disciplinaires, fausse interprétation des faits, détournement de pouvoir, mauvaise foi et complot dirigé contre elle. Elle examine la jurisprudence invoquée dans la réponse. Elle estime que seuls des témoignages donnés oralement permettront de faire toute la lumière sur ce qui s'est réellement passé.

E. Dans sa duplique, le FIDA développe les moyens qu'il a fait valoir dans sa réponse. A son avis, quelques-unes des questions de fait commentées par la requérante sont dénuées de pertinence et d'autres témoignent d'une conception erronée, et il s'efforce de réfuter les arguments figurant dans le mémoire en réplique. Il rejette les accusations de mauvaise foi et de complot dirigé contre la requérante qui, selon lui, ont été forgées après coup et ne sont pas corroborées par le moindre élément de preuve. La référence qu'elle fait aux règles sur les sanctions disciplinaires est sans rapport avec la présente affaire. Son travail n'était pas à la hauteur : si le rapport d'évaluation du 25 novembre 1988 lui avait été favorable, son supérieur hiérarchique n'aurait pas voulu prolonger sa période de stage. Le Fonds repousse les accusations spécifiques de violation des règles et de détournement de pouvoir formulées par la requérante et ses "allégations regrettables relatives à des motifs personnels", qu'elle n'a pas été en mesure de prouver, comme il lui incombe de le faire.

Le FIDA invite à nouveau le Tribunal à rejeter la demande de procédure orale de la requérante comme étant hors de propos et ses conclusions comme étant dénuées de fondement.

CONSIDERE :

1. La requérante avait travaillé au Fonds international de développement agricole au Service de la comptabilité au titre de contrats temporaires à diverses périodes se situant entre juillet 1986 et juillet 1988. Ses prestations avaient alors été considérées, selon le poste qu'elle occupait, comme étant bonnes, voire excellentes.

Le Fonds l'engagea à nouveau en qualité de commis à la documentation et de dactylographe, au grade G.4, au Centre des documents interinstitutions (IDC) en vertu d'un contrat de durée déterminée de deux ans du 1er août 1988 au 31 juillet 1990, soumis à une période de stage de six mois. A l'IDC, elle relevait du chef de la Division des relations extérieures (GX) du Département des affaires générales (GD). Sa fonction principale consistait à assurer un service de documentation et à enregistrer et classer des documents émanant de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées ainsi que d'autres organismes internationaux, régionaux et gouvernementaux. Elle accomplissait également des tâches de secrétaire et de commis de bureau au sein de la division GX.

2. La requérante soutient que la résiliation de son engagement a été motivée par les préjugés que le sous- président, qui était le chef de GD, nourrissait à son égard. Le FIDA, pour sa part, affirme que les prestations de la requérante laissaient à désirer.

Dans son premier rapport d'évaluation daté du 25 novembre 1988, son "aptitude à travailler en groupe" était considérée comme "pleinement satisfaisante", son travail du point de vue qualité et quantité était jugé "satisfaisant" mais sa "capacité de respecter les délais" et son "esprit d'initiative" étaient qualifiés de "passables". Il avait été déclaré nécessaire de la surveiller de près. Son supérieur hiérarchique, le chef de GX, avait ajouté :

"Bien que je sois convaincu que Mlle Hall fournit les efforts nécessaires pour réorganiser l'IDC et pour le rendre encore plus fonctionnel conformément à mes directives, je voudrais avoir l'occasion de surveiller ses prestations

pendant trois mois de plus..."

En conséquence, par décision du 7 décembre 1988, son stage fut prolongé jusqu'au 30 avril 1989.

Dans le deuxième rapport d'évaluation daté du 31 mars 1989, elle obtint la mention "passable" comme "appréciation d'ensemble", et son supérieur hiérarchique y faisait cette fois la remarque suivante :

"Malgré les chances qui ont été données à l'intéressée pour qu'elle puisse améliorer ses prestations et, avant tout, apprendre à conformer sa conduite aux normes en vigueur dans le système des Nations Unies, je suis convaincu que son attitude générale, jointe à un manque profond de souplesse et d'esprit de coopération, l'empêche de travailler en harmonie avec ses collègues."

En date du 24 avril 1989, la période de stage de la requérante fut à nouveau prolongée jusqu'au 31 mai. Par un avis daté du 11 mai 1989, le chef de la Division du personnel l'informa que sa période de stage était prolongée pour la dernière fois jusqu'au 11 juin 1989 et lui donna un mois de préavis de résiliation de contrat, celui-ci devant prendre fin à cette date-là.

L'essentiel des reproches que le Fonds fait à ses prestations et à sa conduite est résumé dans une note confidentielle datée du 31 août 1989, que le FIDA joint à sa réponse à la requête et dans laquelle le sous-président chargé de GD déclare que la requérante s'est montrée incapable de fournir à temps les copies de documents réclamés par son service, qu'elle manquait d'esprit de coopération et que ses manières étaient irrespectueuses; non seulement elle "engageait souvent des conversations futiles dans le couloir, mais encore elle écoutait de la musique à la radio et fumait excessivement au bureau, dérangeant ainsi de manière grave le travail de ses collègues".

Sur les règles applicables

3. Aux termes de la section 8 d) de l'article 6 de l'Accord de 1976 portant création du Fonds, "Le Président organise les services du personnel, et il nomme ou licencie les membres du personnel conformément aux règles fixées par le Conseil d'administration." Ces règles sont énoncées dans le Manuel relatif aux politiques de personnel consacrant les grands principes selon lesquels le Président organise et dirige le personnel. En vertu de sa section 2.2.1, le Manuel peut être complété par des instructions administratives émises par le Président.

Conformément à la section 3.1.3 du Manuel, "les nouveaux membres du personnel sont assujettis à l'accomplissement d'une période de stage dont la durée, fixée par le Président, ne doit pas dépasser dix-huit mois".

La section 4.10.2, intitulée "Représentation", prévoit ce qui suit :

"a) Le Président institue et applique une procédure simple en vertu de laquelle les vues des membres du personnel, à titre individuel ou collectif, peuvent lui être soumises sur toute question découlant de leurs termes et conditions d'emploi ou en relation avec celles-ci.

De telles représentations sont faites sous réserve que le Président conserve, au titre des dispositions régissant sa responsabilité constitutionnelle telle qu'elle est énoncée dans l'Accord et dans ces politiques, le droit de décision définitive dans les questions relevant de sa compétence.

b) Au cas où une question affectant un membre du personnel n'est pas résolue à l'issue de représentations menées conformément à la présente procédure, le membre du personnel peut saisir le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail de la question pour qu'il y soit statué à titre définitif."*

Le 31 juillet 1984, la Division du personnel a publié une instruction administrative sur les périodes de stage liées aux contrats de durée déterminée dont le paragraphe 3 v) se lit comme suit :

"Lorsque le chef du département considère que les prestations d'un membre du personnel ne sont pas satisfaisantes, celui-ci est immédiatement informé par le chef du département que le Président envisage de mettre fin à ses services à l'expiration de sa période de stage." (Traduction du greffe).

Sur l'application des règles en l'espèce

4. Le Fonds ne conteste pas qu'il n'a pas respecté la prescription du paragraphe 3 v) de l'instruction administrative.

Le 2 février 1989 déjà, avant même que le deuxième rapport d'évaluation ait été établi, le sous-président chargé de GD écrivait au supérieur de la requérante une note dans laquelle il lui demandait "de s'assurer que le contrat de Mlle Hollie Hall ne serait pas prolongé au-delà de la période de stage en cours". Elle n'en fut cependant pas informée. Le 5 avril 1989, le Vice-Président du Fonds adressa au chef de la Division du personnel une note confidentielle et urgente pour lui signaler que rien n'indiquait de façon sûre que la requérante avait été informée correctement de ce qu'elle devait faire pour remédier à ses déficiences, ni qu'elle avait été avertie qu'on envisageait de résilier son engagement à la fin de la période de stage prolongée.

Le 24 avril 1989, le chef de la Division du personnel écrivit une note au Président du Fonds proposant la résiliation du contrat de la requérante. Le Président approuva cette proposition. Mais ce n'est que le 10 mai 1989 que le sous-président chargé de GD avertit oralement la requérante qu'elle devait quitter l'Organisation et elle n'obtint pas de notification écrite avant le 11 mai.

Le Fonds soutient qu'il ne s'agit là que d'un défaut de procédure mineur et sans importance puisque, de toute manière, le Président a respecté son droit d'être entendue; le 10 mai 1989, elle lui adressa une note pour lui demander de réexaminer la décision de mettre fin à son contrat; c'est alors que le Président, bien qu'il refusât le réexamen au motif qu'elle avait déjà eu notification, après approbation de sa part, de la décision, écrivit à la main, au bas de la note de la requérante, à l'intention du chef de la Division du personnel, afin qu'il se renseigne sur la possibilité, pour des considérations d'ordre humanitaire, de lui offrir une affectation temporaire dans un autre département.

5. Le Tribunal rejette l'allégation du Fonds selon laquelle le défaut de procédure était mineur. Le Manuel relatif aux politiques de personnel ne prévoit pas de véritable procédure de recours interne permettant à un membre du personnel de contester une décision : il ne peut le faire que par voie de "représentation" auprès du Président en application de la section 4.10.2 du Manuel. Il est évident que cette disposition a pour objectif de veiller à ce que le membre du personnel puisse assurer sa défense avant que le Président ne prenne sa décision. C'est là la seule protection offerte par le Manuel contre une décision arbitraire ou illégale à d'autres égards.

Par ailleurs, l'instruction du Président, après avoir réexaminé le cas de la requérante, visant à offrir à celle-ci un poste temporaire dans un autre département, jette un doute sur la gravité des motifs d'insatisfaction de ses supérieurs à son égard.

6. Conformément à sa jurisprudence, le Tribunal n'annulera pas une décision prise - comme celle du Président en l'espèce - dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, à moins que la décision ne viole une règle de forme ou de procédure, ne repose sur une erreur de fait ou de droit, n'omette de tenir compte de faits essentiels, ne soit entachée d'un détournement de pouvoir, ou ne tire du dossier des conclusions manifestement erronées.

La décision du Président est entachée d'un vice en ce qu'elle ne respecte pas la prescription du paragraphe 3 v) de l'instruction administrative du FIDA et doit être annulée en raison de cette violation des règles de procédure.

Sur la demande de procédure orale formulée par la requérante

7. Au vu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'accorder la demande de procédure orale formulée par la requérante.

Sur l'indemnité à octroyer

8. La requérante ne demande pas son rengagement au sein du FIDA et sa demande d'affectation à un poste comparable dans une organisation du système des Nations Unies ne peut être admise, le Tribunal n'étant pas habilité à accorder ce genre de réparation. Bien que ses demandes de compensation financière sur plusieurs chefs soient exagérées, elle a droit à une réparation substantielle pour la résiliation irrégulière de son contrat et pour le préjudice moral qu'elle a subi, ainsi qu'à l'allocation des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le FIDA versera à la requérante, à titre de dédommagement, l'équivalent du traitement et des allocations réglementaires qu'elle aurait perçus si elle était restée en fonctions jusqu'à l'expiration de son contrat de durée

déterminée.

2. Le FIDA versera à la requérante une indemnité de 10.000 dollars des Etats-Unis pour tort moral.

3. Le FIDA versera à la requérante la somme de 500 dollars, à titre de dépens.

4. Les autres conclusions de la requérante sont rejetées.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux
William Douglas
P. Pescatore
A.B. Gardner