

QUARANTE-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire CONNOLLY-BATTISTI (No 7)

Jugement No 403

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la dame Connolly-Battisti, Norah, le 21 juin 1978, la réponse de l'Organisation datée du 27 octobre 1978, la réplique de la requérante en date du 1er décembre 1978, la duplique de l'Organisation du 1er mars 1979, le mémoire additionnel de l'Organisation en date du 6 février 1980, déposé en réponse à une demande du Tribunal de céans, et les observations de la requérante datées du 14 mars 1980;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 301.0121, 301.08 et 301.111 du Statut du personnel, 303.112 du Règlement du personnel, 330.212 et 330.311, 602.332 et 602.9011 du Manuel de l'Organisation;

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. Assistante de recherche à la Division des statistiques de la FAO, la dame Connolly-Battisti est la présidente de l'Association du personnel non local de la catégorie des services généraux de l'Organisation (NLSA). Le 15 septembre 1975, le directeur de l'administration, des finances et du personnel (AFP) lui adressa un mémorandum pour lui faire savoir que l'Organisation refusait de déduire de leur salaire la cotisation des membres de la NLSA. Il justifiait cette décision en disant que la NLSA n'avait aucune existence officielle et il ajoutait : "... La NLSA n'est pas un organe représentatif reconnu. Je dois donc vous redire que vous n'êtes pas une représentante reconnue du personnel. Vous ne pouvez donc pas consacrer vos heures de travail aux affaires de la NLSA, ni utiliser le papier portant l'en-tête de l'Organisation pour la correspondance de la NLSA." Le 19 septembre 1975, la requérante écrivit au Directeur général pour réclamer au nom du droit d'association les mêmes prérogatives que celles des trois autres associations du personnel de la FAO: Association des agents de la catégorie organique, Association des experts et Union syndicale (Union du personnel local des services généraux) et, le 1er octobre 1975, elle revendiqua à nouveau la reconnaissance officielle pour la NLSA. Le directeur de l'AFP lui répondit le 28 octobre 1975 en confirmant ses communications antérieures. Il y rappelait la disposition 301.08 du Règlement du personnel et reprochait à la requérante d'avoir demandé des formules de retenue sur salaire après qu'il l'eut informée que la NLSA n'avait pas droit à de telles retenues. La requérante ayant protesté en s'insurgeant notamment contre cette intimidation d'un représentant du personnel, il lui adressa un nouveau mémorandum le 30 décembre 1975, où il déclarait que ces diverses communications s'adressaient à elle en tant qu'agent de la FAO et qu'il avait donc qualité pour, au nom du Directeur général, "... l'avertir formellement qu'à l'avenir, toute désobéissance à ses instructions entraînerait de graves sanctions. Pour éviter tout malentendu, vous avez pour instructions précises :

1. de consacrer entièrement vos heures de travail à vos fonctions d'assistante de recherche de la Division de statistiques, y compris toutes heures supplémentaires auxquelles vous seriez astreinte, ou aux autres fonctions qui pourront vous être assignées, à moins que vous n'ayez sollicité et obtenu préalablement l'autorisation de votre chef de vous en libérer,
2. d'obtenir l'accord préalable exprès de votre supérieur immédiat si vous avez des raisons de solliciter la permission de vous absenter de votre poste,
3. de cesser d'utiliser le papier officiel de la FAO pour mener les activités de la NLSA."

B. La dame Connolly-Battisti protesta le 8 janvier 1976 auprès du Directeur général en faisant valoir, en particulier, que ses chefs ne s'étaient à aucun moment plaints de son travail, de son assiduité ou de sa conduite et que, par

conséquent, le mémorandum du directeur de l'AFP était un acte d'intimidation et elle lui demandait, en vertu de la disposition 301.111 du Statut du personnel, d'ordonner le retrait de ces instructions injustifiées et de l'avertissement lui annonçant de graves sanctions. Le Directeur général répondit le 29 janvier 1976 qu'étant donné que la NLSA avait été avertie à maintes reprises que, n'étant pas officiellement reconnue, elle n'avait pas droit au soutien matériel accordé aux associations reconnues, y compris des heures prélevées sur les heures ordinaires de travail, il estimait que les instructions du directeur de l'AFP étaient entièrement justifiées et nullement comminatoires.

C. Saisi le 6 février 1976 de l'affaire, le Comité de recours nota qu'un avertissement doit se fonder sur des faits établis par la division intéressée (l'avertissement adressé à la requérante émanait non pas de sa division, mais du directeur de l'AFP) et doit être discuté préalablement avec l'intéressée en vertu de la disposition 330.311 du Manuel. Malgré cette irrégularité, il conclut qu'aucune sanction n'ayant été prise contre la requérante et l'avertissement n'ayant pas été classé dans son dossier personnel, fait qui excluait toute suite à ce propos, le recours était sans objet et devait être rejeté. Le 3 avril 1978, le Directeur général avisa la requérante qu'il faisait sienne cette recommandation.

D. Dans sa requête, la dame Connolly-Battisti affirme que la ferme intention de la FAO est de supprimer la catégorie des non-locaux (quelque 800 fonctionnaires). Cela explique son attitude envers la NLSA et l'attaque purement gratuite dont elle a fait l'objet en sa qualité de présidente de cette association. N'ayant jamais manqué à aucun de ses devoirs professionnels et en l'absence de toute remarque ou plainte de ses chefs à ce propos, les interventions du directeur de l'AFP ne peuvent s'expliquer que par le désir de la persécuter pour atteindre la NLSA au travers de sa personne. L'existence de fait de la NLSA est admise par le Directeur général en vertu de la disposition 301.08 du Statut du personnel, qui consacre le principe de la liberté d'association syndicale. Son refus de la reconnaître comme interlocuteur valable dans les négociations sur les conditions d'emploi et de lui accorder un soutien matériel suffisant est d'autant plus inexplicable que cette association ne fait pas double emploi avec les trois autres ni ne leur fait concurrence, puisqu'elle groupe les membres d'une catégorie nombreuse, distincte des trois autres catégories. Elle estime que cette attitude, véritable cause des persécutions dont elle fait l'objet, est contraire aux principes généraux du droit en matière syndicale et revêt dès lors une grande gravité, ce qui explique son recours interne et sa requête au Tribunal de céans. La recommandation du Comité de recours et, par suite, la décision du 3 avril 1978, qu'elle conteste dans sa requête, sont illogiques en ce sens qu'elles déclarent que son recours est sans objet et qu'elles le rejettent néanmoins. En outre, elle considère que les travaux du comité ont été viciés par plusieurs erreurs de procédure, qui en ont faussé les résultats. En particulier, la disposition 303.112 du Règlement du personnel empêche un comité de recours d'examiner le rendement d'un agent, et pourtant le comité l'a interrogée sur la qualité et la quantité de son travail. Enfin, le rapport du comité et tous les documents de recours ont été versés à un dossier personnel.

E. Dans ses conclusions, la requérante prie le Tribunal : 1) d'ordonner au Directeur général de lui retirer les mémorandums du sieur Thomasson, directeur de l'AFP, des 15 septembre et 30 décembre 1975, ainsi que la lettre que le Directeur général lui a adressée le 29 janvier 1976 et sa lettre datée du 3 avril 1978 rejetant son recours et, enfin, que cette dernière communication soit retirée aussi de son dossier personnel confidentiel et 2) d'ordonner à l'Organisation de retirer sa menace de graves sanctions disciplinaires.

F. L'Organisation répond que la non-reconnaissance de la NLSA ne constitue pas l'objet du présent litige. Cette reconnaissance a été refusée en dernier lieu par une décision datée du 25 février 1976, qui n'a pas été contestée dans les délais utiles par la requérante. Elle constate que la disposition 301.0121 du Statut précise que les membres du personnel doivent tenir tout leur temps à la disposition du Directeur général. Or il est de fait que la requérante consacrait une partie du sien à la NLSA. Depuis mai 1975, les dirigeants de la NLSA avaient été prévenus à ce sujet. Le rappel à l'ordre adressé le 15 septembre 1975 par le directeur de l'AFP à la requérante était donc normal et il était encore plus normal, vu le refus évident d'obtempérer de celle-ci, qu'il fasse suivre ce rappel de la mise en garde du 30 décembre 1975. Quant au papier officiel, la disposition 602.9011 du Manuel précise qu'il ne doit pas être utilisé pour la correspondance privée. Les trois autres associations ont d'ailleurs leur propre papier à en-tête. Quelles qu'aient été les vues de la requérante à ce sujet, elle aurait dû obéir aux instructions reçues. Quoi qu'il en soit, ce rappel et cette mise en garde ne constituaient pas des sanctions disciplinaires au sens du Règlement, et encore moins une persécution ou intimidation. Si l'activité d'un agent donne lieu à critiquer, il est du devoir de ses supérieurs et du service du personnel d'attirer l'attention de l'agent à ce sujet et de l'inviter à modifier sa conduite. L'Organisation rejette toutes les allégations de la requérante relatives à de prétendues irrégularités de la procédure du Comité de recours. En particulier, il est loisible à celui-ci d'établir la matérialité des faits en entendant les témoins qu'il désire sur les sujets de son choix. Enfin, elle affirme que les pièces dont la requérante demande le retrait n'ont jamais figuré dans son dossier personnel. Elles n'existent que dans les dossiers classés par sujet du

service du personnel et, dans le dossier de la requérante, il n'y a à ce propos qu'une enveloppe scellée, confidentielle, contenant les pièces du recours interne, qui sont ainsi archivées. Les conclusions de la requérante lui semblent, par conséquent, dénuées de tout fondement et elle invite le Tribunal à les rejeter.

G. La requérante réplique que la non-reconnaissance de la NLSA est le véritable noeud du litige. Le refus de la reconnaître est injustifié et les attaques dont elle est l'objet en sont la conséquence. Il est inexact que ce refus n'ait pas été contesté devant les instances internes : elle avait fait un recours elle-même à ce sujet après le 15 septembre 1975, mais le Comité de recours l'avait rejeté en se déclarant incompétent pour en connaître. Elle réaffirme avoir vu les pièces dont elle demande le retrait classées dans son dossier personnel. Elles ont dû être retirées ensuite et classées ailleurs. Elle proteste qu'elle n'a jamais utilisé le papier officiel de la FAO pour la NLSA, car il s'agissait de mémorandums de service, lesquels, en vertu de la disposition 602.332 du Manuel, doivent être utilisés pour toutes les communications de routine. Elle affirme qu'avant le 15 septembre 1975, elle n'a jamais été avisée qu'elle ne pouvait pas s'occuper de la NLSA pendant les heures de bureau et ajoute que la non-reconnaissance de la NLSA oblige ses membres à recourir à la procédure interne de recours, faute d'autres moyens de se faire entendre; or la préparation de ces recours peut se faire pendant les heures de bureau en vertu du Règlement. Il est malaisé de distinguer les activités consacrées à la NLSA de celles qui appartiennent aux recours intéressant l'association. La requérante termine en invoquant la jurisprudence de l'affaire Di Giuliomaria (jugement No 87), qui a posé le principe du droit d'organisation syndicale, et les considérants du paragraphe 22 du jugement rendu dans l'affaire Connolly-Battisti No 2 (jugement No 274). En conséquence, elle maintient toutes ses conclusions.

H. Dans son mémoire en duplique, l'Organisation constate, notamment, que la requérante n'apporte aucune preuve à l'appui de ses allégations et elle affirme catégoriquement qu'elle n'a ouvert aucun "dossier spécial" la concernant, les pièces en cause étant conservées dans les dossiers classés par sujet. Enfin, elle constate que les jugements invoqués par la requérante avaient trait à l'exercice du droit d'association. Or celui-ci est entièrement respecté en ce qui concerne la NLSA. Cette jurisprudence est, en conséquence, sans pertinence en l'espèce.

I. Par une communication à la défenderesse, datée du 17 décembre 1979, adressée en vertu de l'article 9.2 du Règlement du Tribunal, celui-ci l'a invitée à développer son point de vue sur la pertinence des principes de la liberté syndicale au regard du présent recours. L'Organisation a répondu par un mémoire détaillé daté du 6 février 1980. Elle y rappelle que la décision de ne pas reconnaître la NLSA a été communiquée à la requérante dès janvier 1975 et que cette décision lui a été confirmée le 27 juin 1975. La présente requête n'est pas dirigée contre cette décision. La défenderesse explique néanmoins qu'elle estime avoir exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en ne reconnaissant pas la NLSA comme partenaire de négociation. La disposition 301.081 consacre le principe de la liberté syndicale et du pluralisme syndical, mais la disposition 301.082 laisse la liberté au Directeur général de décider si une catégorie est suffisamment importante et distincte et si ses buts sont suffisamment conformes à ceux de l'Organisation pour qu'il puisse la reconnaître, cette énumération des critères de la reconnaissance n'étant d'ailleurs pas exhaustive. Les motifs de la non-reconnaissance de la NLSA sont les suivants : la prolifération des groupements syndicaux n'est ni à l'avantage de l'Organisation ni à celui du personnel, or la NLSA ne représente qu'une partie du personnel appartenant à une même catégorie et, ne serait-ce que pour des considérations pratiques, l'Organisation estime peu opportun de mener des négociations intéressant une même catégorie avec deux groupements syndicaux différents. Les intéressés peuvent d'ailleurs adhérer au syndicat majoritaire de la même catégorie, qui a montré qu'il prend effectivement la défense des intérêts particuliers desdits intéressés. Cette décision de non-reconnaissance ne porte aucunement atteinte aux principes de la liberté syndicale, notamment à ceux des conventions internationales du travail Nos 87 et 98. Enfin, en ce qui concerne les effets de cette décision sur l'emploi du papier à en-tête de la FAO pour la correspondance syndicale et le temps libre consacré aux activités syndicales, l'organisation défenderesse déclare qu'aucune association syndicale, reconnue ou non, n'est autorisée à utiliser le papier à en-tête de la FAO, que le temps libre octroyé aux associations reconnues découle logiquement de la reconnaissance et que, pour ce qui est des autres facilités syndicales, l'Organisation, nonobstant le fait que la requérante a refusé d'en discuter avec elle tant que la NLSA ne serait pas reconnue, a mis à la disposition de la NLSA en dehors des heures de service de vastes locaux pour ses réunions et pour ses élections.

J. La requérante répond que les facilités mises à la disposition des représentants syndicaux découlent de la reconnaissance, comme l'Organisation l'admet elle-même. En conséquence, sa requête, dirigée contre des sanctions qui ne lui ont été infligées que parce que la NLSA n'est pas reconnue, est implicitement dirigée aussi contre la non-reconnaissance. Elle fait remarquer que les décisions de non-reconnaissance mentionnées par la défenderesse sont celles de l'ancien Directeur général et que le nouveau Directeur général a été appelé lui aussi à se prononcer une nouvelle fois sur la question, mais que sa décision n'est intervenue qu'après le dépôt de la présente requête. La véritable raison de la non-reconnaissance de la NLSA est que la direction souhaite faire ce qui lui plaît au sujet des

membres des services généraux non locaux, sans consulter leurs représentants ni négocier avec eux. C'est ainsi qu'elle envisage actuellement de les priver du droit au rapatriement dans le cas des femmes épousant des Italiens. Pourtant, la NLSA réunissait bien les conditions auxquelles la reconnaissance est subordonnée. Le refus de la reconnaître est donc arbitraire et discriminatoire. Il est inexact que l'autre syndicat (reconnu) représentant les services généraux, puisse défendre les intérêts des non-locaux, car les intérêts de ses membres sont différents. La requérante conteste entièrement la façon dont la défenderesse interprète les principes de la liberté syndicale, notamment ceux des conventions Nos 87 et 98 : le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail s'est prononcé sur la question en affirmant le droit de tout syndicat de négocier les conditions de travail de ses membres avec les employeurs. Le système de la reconnaissance aboutit à empêcher les travailleurs d'adhérer librement au syndicat de leur choix et, en privant un syndicat non reconnu des facilités pour l'exercice de ses activités, elle porte atteinte au principe du libre exercice du droit d'association. En ce qui concerne le papier à en-tête de la FAO, la requérante joint à son mémoire des communications adressées sur un tel papier par d'autres associations du personnel de la FAO. Elle ajoute que les associations reconnues bénéficient d'une allocation de 10.000 dollars par an versée par la FAO à titre de contribution à leurs frais de papeterie et d'impression.

CONSIDERE :

1. La requérante est et a toujours été au moment des faits la présidente de l'Association du personnel non local (ci-après NLSA), laquelle groupe environ un tiers, voire davantage, du personnel de l'Organisation appartenant à la catégorie des services généraux. La décision qu'elle attaque est le rejet par le Directeur général, le 3 avril 1978, de sa demande de retrait d'un mémorandum en date du 30 décembre 1975, dans lequel elle était invitée :

- 1) sauf avec autorisation de son chef direct, à consacrer entièrement ses heures de travail à ses fonctions;
- 2) à cesser d'utiliser le papier officiel de la FAO pour ses activités à la NLSA;

et avertie formellement qu'à l'avenir toute désobéissance à ces instructions entraînerait de graves sanctions.

2. Selon la disposition 330.212 du Manuel, l'avertissement formel est l'équivalent d'un blâme écrit, et il est précisé qu'il ne constitue pas une mesure disciplinaire. Néanmoins, lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas en l'espèce, d'un avertissement contre la répétition d'une infraction, le Directeur général doit avoir la conviction qu'il y a bien eu manquement. La décision d'avertir un membre du personnel est l'une de celles sur lesquelles le Tribunal exerce uniquement un pouvoir d'examen restreint, c'est-à-dire qu'il ne peut l'annuler que si elle émane d'un organe incompetent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexacts.

3. L'avertissement n'a pas été donné à la requérante parce qu'elle aurait négligé ses devoirs en restant oisive ou en s'absentant. Il l'a été parce qu'elle consacrait une partie de sa journée de travail aux affaires de la NLSA. L'Organisation, de même que toutes les autres, reconnaît au personnel, conformément au principe de la liberté syndicale, le droit "de s'organiser aux fins de sauvegarder et de promouvoir ses intérêts" (disposition 301.081 du Manuel). Il n'est pas contesté non plus qu'il appartient au personnel de s'organiser lui-même et non pas au Directeur général de le faire à sa place. Cependant, on s'accorde en général à admettre que l'existence d'une bonne association du personnel, efficace, est indispensable à de bonnes relations professionnelles, et l'administration doit donc s'y intéresser. Aussi toutes les organisations ont-elles inscrit dans leurs règlements une disposition, analogue à l'article VIII du Statut du personnel de la FAO, qui expose d'ordinaire les moyens utilisés pour maintenir le contact entre l'administration et l'association du personnel. Ce qui n'est pas décrit dans les règlements, ce sont les facilités que l'administration, eu égard à l'intérêt qu'elle porte au bon fonctionnement de l'association du personnel, garantit ou fournit désormais, selon l'usage, à l'association. La plus importante d'entre elles est l'autorisation donnée au président et à d'autres membres du comité de bénéficier de "temps libre" dans des limites raisonnables pour les activités de l'association. Mais il en est beaucoup d'autres, telles que la mise à leur disposition de bureaux ou encore avantage très apprécié la perception des cotisations dues à l'association, avec l'autorisation du membre intéressé, par prélèvement sur la rémunération.

4. De l'avis de la requérante, le présent différend révèle un point d'importance vitale dans ce domaine névralgique. Il peut être présenté de la manière suivante. Le Directeur général peut-il dire à son personnel : "Vous pouvez vous organiser exactement comme vous l'entendez, mais si vous ne le faites pas d'une façon qui me convienne, je vous

retirerai les avantages à la jouissance desquels vous vous êtes accoutumés." L'Organisation voit ce point sous un angle tout différent. A la FAO, il est fait une distinction entre ce que l'Organisation appelle les associations reconnues et les associations non reconnues. La liberté syndicale est évidemment reconnue, mais on distingue, dit-on, entre une association qualifiée de "reconnue" et une association dont l'existence est reconnue. Trois mois avant de donner l'avertissement, le sieur Thomasson, directeur du personnel, avait écrit ce qui suit à la requérante le 15 septembre :

Je saisis cette occasion de vous rappeler que l'Association du personnel non local n'est pas un organe représentatif reconnu du personnel. Je dois donc répéter que vous n'êtes pas une représentante reconnue du personnel. Vous n'êtes pas autorisée à consacrer des heures de travail à la conduite des affaires de l'Association du personnel non local; vous n'êtes pas autorisée non plus à utiliser du papier officiel pour la correspondance de la NLSA. Le directeur de votre division et votre chef direct en ont été informés.

L'Organisation relève donc que la requérante a fait fi d'un ordre manifestement légitime et qu'elle a reçu à bon droit un avertissement.

5. Il convient maintenant d'examiner la distinction entre l'association reconnue et l'association non reconnue. Jusqu'au 23 septembre 1974, il n'y avait à la FAO qu'une seule association du personnel, composée de quatre sections représentant des intérêts différents. L'une représentait les fonctionnaires des bureaux régionaux ainsi que le personnel de terrain. Les trois autres représentaient les agents du siège, à savoir une la catégorie des services organiques et les deux autres le personnel des services généraux. Il y avait deux catégories de fonctionnaires des services généraux : ceux qui avaient été recrutés localement, qui étaient tous ou presque tous des Italiens, et ceux qui avaient été recrutés à l'étranger; il y avait alors, depuis quelque temps, une différence sensible dans leurs conditions d'emploi et, partant, pour ce qui est de leurs intérêts. Ces deux sections avaient un effectif à peu près pareil, chacune comptant quelque 700 ou 800 membres. En avril 1974, il apparut à l'évidence que ces quatre sections entendaient se séparer. L'administration s'est dite "ouverte" à cette possibilité, mais en précisant qu'à son avis le droit de s'organiser n'entraînait pas automatiquement le droit à négocier avec la direction ou celui d'utiliser les facilités offertes par l'employeur, ou encore de prendre sur son temps de travail pour les activités syndicales : pour assurer l'exercice de ces droits dans la pratique, il faudra décider quels seront, parmi les organismes qui pourraient exercer le droit d'organisation, ceux qui seront reconnus par la direction à des fins de négociation.

6. En novembre 1974, l'article VIII du Statut du personnel a été modifié pour répondre à la nouvelle situation. Ses dispositions pertinentes ont actuellement la teneur suivante :

301.081 Conformément au principe selon lequel le personnel a le droit de s'organiser en vue de sauvegarder et de promouvoir ses intérêts, un ou plusieurs organismes représentatifs du personnel reconnus par le Directeur général maintiendront régulièrement le contact et négocieront avec le Directeur général en ce qui concerne les termes et conditions d'emploi du personnel et le bien-être général des membres du personnel...

301.084 Le Directeur général devra, en décidant de reconnaître ou non un groupe en tant qu'organisme représentatif du personnel, s'assurer :

a) que ledit organisme représente un nombre suffisamment élevé de membres du personnel ou un groupe présentant des caractéristiques suffisamment distinctes; ... (Traduction du Greffe.)

Les quatre sections se sont constituées en associations distinctes, ayant chacune ses propres statuts. A l'article 6 des siens, la NLSA déclare que l'affiliation est ouverte à tous les membres du personnel non local des services généraux. L'autre association des services généraux, connue sous le sigle UGS, si elle n'avait alors au plus que quelques adhérents non locaux, a déclaré à l'article 6 de ses statuts que tous les fonctionnaires de la catégorie des services généraux employés au siège pouvaient devenir membres.

7. Le 2 décembre 1974, le sieur Goodall, chargé des relations avec le personnel, écrivit au président des quatre associations pour les inviter à soumettre leur demande de reconnaissance. Le 29 janvier 1975, le Directeur général a accordé la reconnaissance à trois de ces associations, mais il l'a refusée à la NLSA au motif qu'elle ne constituait pas un groupe présentant des caractéristiques suffisamment distinctes. Il relevait :

a) qu'il y avait chevauchement étant donné que l'UGS prétendait représenter l'ensemble de la catégorie des services généraux;

b) que si les deux organismes étaient reconnus, il se trouverait dans la situation inacceptable d'avoir des consultations et de négocier avec deux groupes sur toutes les questions intéressant le personnel des services généraux;

c) que les conditions de service étaient désormais les mêmes, à une exception près, pour les deux catégories;

d) que le Conseil avait décidé que le statut de fonctionnaire non local ne serait plus accordé aux nouveaux venus.

8. Il est manifeste que la situation ainsi créée était très pénible pour les membres de la NLSA et que le Directeur général ne proposait aucun allègement. Les intéressés devaient soit demander leur affiliation à l'UGS, soit perdre le droit de négocier au sujet des conditions d'emploi et du bien-être du personnel des services généraux. Rien n'établit qu'il y ait de l'hostilité entre l'UGS et la NLSA, mais les dirigeants de la première association n'étaient pas les leurs; ils devraient rompre, pour en forger d'autres, les liens de loyauté et de dévouement qu'ils avaient noués avec leurs dirigeants, car il ne fait aucun doute que la requérante est une animatrice pleine d'énergie et d'enthousiasme qui, ses nombreuses requêtes en témoignent, a lutté avec ténacité pour sa cause. Il en irait ainsi quand bien même les membres seraient convaincus qu'ils n'avaient pas d'intérêts séparés, alors que c'était précisément parce que les groupes voulaient chacun veiller à des intérêts distincts que l'ancienne association avait été dissoute. Il s'ensuit que la NLSA a adopté une attitude d'entière intransigeance. Elle a refusé d'accepter la décision du Directeur général comme elle a refusé les offres de l'administration de discuter au sujet des facilités - vraisemblablement des facilités que l'administration jugeait appropriées pour une association non reconnue, mais dont l'existence était reconnue. De ce fait, la NLSA a été privée durant l'année 1973 de la quasi-totalité des facilités usuelles et, ainsi que nous l'avons vu, si les instructions du 15 septembre doivent être prises littéralement, il était finalement interdit à ses dirigeants de faire quoi que ce soit pour elle durant les heures de bureau. Néanmoins, la NLSA a continué de fonctionner. Elle prétend avoir maintenu son effectif et c'est un fait que même aujourd'hui, l'UGS ne compte que 56 fonctionnaires non locaux sur ses 811 membres.

9. Tout cela a suscité de l'amertume. La requérante elle-même n'est pas demeurée en reste pour dénoncer les actions de l'administration, qualifiées d'inacceptables, de discriminatoire, de répressives, de provocatrices, etc. Il se peut que cette image, toute de méfiance, qu'elle a projetée sur l'ensemble de la scène, a conduit l'administration, faute de l'avoir examinée avec assez de soin par rapport à l'objet étroit de la requête, aux erreurs d'appréciation et de procédure qui seront exposées plus loin. Pour ce qui est de l'objet même de la requête, la requérante soutient une thèse qu'on ne peut simplement écarter. Il n'est guère facile de la dégager du dossier avec exactitude car la requérante, dans une bonne partie de son argumentation, déborde le cadre de la question immédiatement en jeu. Le Tribunal s'efforcera de résumer l'argumentation dans le paragraphe suivant.

10. L'argumentation de la requérante se résume comme suit : L'action de l'administration se fonde sur la disposition 301.0121 du Statut du personnel, qui dit ce qui suit : "Tout le temps des membres du personnel est à la disposition du Directeur général." Pour appliquer cette disposition, le Directeur général ne doit pas agir arbitrairement. Il ne doit pas faire de discrimination entre les membres du personnel, que ce soit individuellement ou collectivement, sauf sur la base de critères appropriés. En divisant les associations en associations "reconnues" et en associations "non reconnues" et en accordant du temps libre aux représentants reconnus du personnel, il agit en se fondant sur un critère erroné. Il n'y a rien dans la disposition 301.081 du Statut du personnel qui justifie pareille division. Ce qu'elle dit, c'est que le Directeur général doit maintenir le contact et négocier avec certains organismes, qu'il choisit pour cette fin limitée. Même si cette disposition lui interdisait implicitement d'établir des contacts ou de négocier avec d'autres organismes "en ce qui concerne les termes et conditions d'emploi du personnel et le bien-être général du personnel", ces autres organismes n'en conserveraient pas moins des tâches de représentation qui pourraient absorber pas mal de temps, par exemple l'examen de cas individuels ou les recours à propos de griefs individuels. Même sur des questions générales, le fait que le Directeur général ne souhaite pas avoir ensemble en face de lui, dans la salle de négociation, les représentants de deux organismes qui, selon lui, ont les mêmes intérêts ne libère pas les représentants de l'organisme exclu du devoir de déterminer et de mettre en forme les opinions de ses membres et de promouvoir leurs intérêts en défendant ces opinions-là où ils peuvent le faire. Le sieur Thomasson a tout à fait tort, insiste la requérante, de dire qu'elle n'est pas une représentante reconnue du personnel : elle est une représentante dûment élue à qui l'on refuse, sur certains points, le droit d'avoir un accès direct à l'administration. Ainsi donc, quand le Directeur général a reconnu une association ou l'existence d'une association en tant qu'organe constitué pour sauvegarder et promouvoir les intérêts de tout ou partie du personnel, le seul critère qu'il puisse appliquer et qui soit compatible avec le droit du personnel de s'organiser lui-même comme il le désire concerne le temps que l'on peut raisonnablement consacrer à cette tâche. Il n'est pas nécessaire que le Tribunal se prononce sur le fond de cette argumentation. Il se contentera de dire qu'il montre que si l'opposition à la décision du Directeur

général au sujet du "temps libre" peut être mal fondée, elle n'est pas inspirée par la mauvaise foi.

11. Le mémorandum du sieur Thomasson en date du 15 septembre 1975 portait essentiellement sur le refus de la demande de la NLSA, qui désirait que les cotisations de ses membres fussent déduites sur le bordereau des salaires. Il affirmait que la NLSA n'avait "aucun statut" dans l'Organisation et disait que des déductions sur les salaires n'étaient pas opportunes "sauf à des fins reconnues officiellement". Le 19 septembre, la requérante a écrit au Directeur général en protestant avec véhémence contre cette affirmation : certes, il est difficile de voir pourquoi le refus du droit de négociation sur des questions générales devrait également conduire au refus de l'avantage susmentionné. Dans cette lettre, la requérante ne mentionnait pas les instructions relatives aux heures de travail citées au paragraphe 4 ci-dessus. Elle affirme, et elle n'est pas contredite sur ce point, qu'elle s'est toujours acquittée de toutes les tâches qui lui sont assignées et qu'elle ne s'est jamais absentée sans la permission de son chef direct. Il est à présumer qu'elle a continué à agir de la sorte après le 15 septembre. Tandis que le mémorandum du 15 septembre, interprété littéralement, interdit absolument l'utilisation du moindre instant des heures de travail pour la NLSA, il est clair que le sieur Thomasson avait simplement l'intention de faire en sorte que la requérante ne fasse pas à cette fin un usage excessif de son temps de travail. En effet, il a envoyé le 17 septembre copie du mémorandum au directeur de la division de la requérante, le sieur Narain, en disant : "Je vous sera s obligé de prendre contact avec les chefs de Mme Connolly et de veiller à ce que celle-ci consacre effectivement une journée de travail raisonnable à ses devoirs officiels et ne passe pas de longues heures à des activités syndicales non reconnues comme par le passé." Le sieur Narain ne se pressa pas et ne prit aucune mesure avant le 28 octobre. Entre-temps, un nouvel échange de correspondance avait eu lieu, le sieur Thomasson continuant à affirmer que la NLSA "n'avait pas de statut officiel dans l'Organisation à des fins de représentation du personnel" et la requérante répliquant qu'"en tant que représentante du personnel, je suis libre d'agir en toute liberté pour la défense des droits et des intérêts du personnel".

12. La mesure prise par le sieur Narain avait été de prier le chef direct de la requérante, le sieur Morojele, et le fonctionnaire chargé de la programmation, le sieur Battistini, de discuter la question avec la requérante à leur retour de congé annuel. La réunion eut lieu le 28 octobre. Le 11 novembre, le sieur Narain, qui n'y avait pas assisté, envoya au sieur Thomasson un compte rendu fondé vraisemblablement sur des rapports du sieur Morojele, du sieur Battistini ou de ces deux fonctionnaires.

Les trois intéressés se sont réunis le 28 octobre afin d'étudier avec Mme Connolly, sur la base de votre mémorandum, un horaire de travail convenu d'un commun accord et compatible avec les exigences du plan d'activité de sa division. Au cours de la discussion, Mme Connolly a dit ne pas accepter entièrement la teneur de votre note, où il est signalé qu'elle ne devrait pas consacrer ses heures de travail à la conduite des affaires de l'Association du personnel non local, et a rappelé qu'elle avait déjà protesté à ce sujet auprès de la direction. En outre, elle a signalé que certains membres du personnel, dont deux fonctionnaires de la catégorie des services organiques, lui avaient demandé de les représenter auprès du Comité de recours et que cela lui prenait passablement de temps. Elle a relevé que pour ces raisons et aussi du fait que, pendant cette période, elle avait beaucoup à faire pour préparer les élections à l'Association du personnel non local, elle ne pourrait consacrer du temps à ses travaux officiels avant les élections, c'est-à-dire jusqu'au 6 novembre, et que cela ressortirait de ses bulletins d'enregistrement des heures effectuées. Elle a aussi indiqué qu'elle formulerait dans un mémorandum adressé à sa division ses observations au sujet de la teneur de votre note et qu'elle indiquerait en outre le temps qu'elle pourrait consacrer en moyenne chaque jour à ses travaux de bureau une fois les élections passées. Au moment où je rédige le présent mémorandum, nous n'avons reçu aucune note écrite de Mme Connolly à ce propos.

La requérante conteste ce compte rendu sur un point. Selon elle, elle n'a pas dit qu'elle serait incapable de consacrer du temps à ses travaux de bureau avant les élections : elle a parlé des élections lorsque le sieur Battistini lui a demandé d'évaluer le temps dont elle estimait devoir disposer pour ses tâches de représentation, en disant qu'elle préférerait répondre après les élections.

13. Le 30 décembre, le sieur Thomasson a adressé à la requérante l'avertissement que celle-ci attaque et qui a été résumé au paragraphe 1 ci-dessus. Le motif de l'avertissement était exprimé de la façon suivante :

L'attitude que vous avez adoptée, à savoir que vous, et vous seule, déciderez du temps que vous consacrerez à vos devoirs en tant qu'assistante de recherche du grade G.6 à ESS et de celui que vous utiliserez pour d'autres activités, est absolument inacceptable. Cette attitude est exposée tant dans le mémorandum que M. Narain m'a envoyé le 11 novembre au sujet de l'Association du personnel non local, dont vous avez reçu copie, que dans la note que vous m'avez fait parvenir le 13 novembre. Il y a là une infraction flagrante aux instructions formulées dans mon

mémoire du 15 septembre.

Si l'attitude de la requérante est décrite correctement dans cette citation, il s'agit d'une insubordination qui justifie l'avertissement ultérieur. Mais est-elle décrite correctement ? Cela dépend des deux documents en date du 11 et du 13 novembre auxquels le sieur Thomasson se réfère : tout d'abord de ce qu'ils disent et, ensuite, de l'exactitude du premier, qui n'émane pas de la requérante.

14. Il est clair, à la lecture du compte rendu du 11 novembre, que l'entretien du 28 octobre a été amical et constructif. La requérante a dit qu'elle "n'acceptait pas entièrement" le mémoire du 15 septembre; il y a lieu de noter que si ce mémoire est interprété de façon stricte comme interdisant totalement la jouissance de "temps libre", la note du 30 décembre est venue tempérer cette interprétation en parlant de "temps libre pris sans permission". En fait, c'est cette dernière interprétation qui est à la base de la réunion. Au début du compte rendu, il est dit que la réunion avait pour objet de convenir d'un horaire de travail et qu'à la fin de la réunion la requérante s'est engagée à envoyer un mémoire "indiquant le temps qu'elle pouvait consacrer en moyenne chaque jour à son travail de bureau". Entre-temps, la requérante aurait indiqué "qu'elle ne serait pas en mesure de consacrer du temps à son travail de bureau avant les élections", c'est-à-dire qu'elle considérerait comme temps libre une période d'au moins cinq jours ouvrables consécutifs. Que signifie l'emploi du verbe "indiquer" ? Qu'elle demande la permission de disposer de cinq jours de liberté ou qu'elle a décidé de prendre ces cinq jours, qu'elle obtienne ou non la permission ? La première hypothèse, peut-on soutenir, est incroyable, eu égard à l'extravagance de la demande. Mais alors n'est-il pas aussi incroyable que, si les fonctionnaires présents avaient estimé qu'elle prétendait sérieusement fixer elle-même ses heures de travail, ils l'eussent laissée agir de cette façon sans la surveiller (rien ne montre combien de temps libre elle aurait effectivement pris, le cas échéant, pour s'occuper des élections) et sans la réprimander pendant deux mois ? Il importait incontestablement d'élucider le compte rendu du 11 novembre. La première chose à faire aurait été de déterminer non pas ce que la requérante "indiquait", mais bien les termes eux-mêmes qu'elle avait utilisés; le moyen d'y parvenir aurait été de poser la question aux trois personnes présentes à la réunion au lieu de se fonder sur un compte rendu de seconde main de ladite réunion. Si le sieur Thomasson l'avait fait, on aurait constaté sans conteste que ce que la requérante avait dit était tout à fait différent, et très censé, et l'on aurait évité d'accepter l'une ou l'autre de ces hypothèses incroyables. Les dires de la requérante étaient très censés car il était concevable, ainsi qu'elle le faisait valoir, qu'elle pourrait ne pas être réélue à la présidence; en tout état de cause, il aurait alors fallu consulter le nouveau comité car ce fait nouveau n'aurait pu manquer d'avoir des répercussions sur les demandes de "temps libre" en qualité de représentante du personnel. Mais le sieur Thomasson, sans faire d'investigation, a donné au compte rendu de la réunion la moins favorable des interprétations. Il est fort possible que, ce faisant, il ait été influencé par le fait que la requérante ne se conformait pas, en général, à la politique du Directeur général. En fait, il a donné comme autre exemple de "l'attitude que vous avez adoptée" la note de la requérante en date du 13 novembre, dans laquelle elle contestait en général "les décisions prises en ce qui concerne le statut, les termes et les conditions ainsi que les droits, etc., du personnel que je représente".

15. Le 8 janvier 1976, la requérante a recouru auprès du Directeur général contre le mémoire du 30 décembre, en faisant valoir que les allégations qu'il contenait "étaient non fondées, ainsi que mon chef peut le confirmer". Elle n'a toutefois pas élevé d'objection expresse contre telle ou telle partie du compte rendu du 11 novembre. Le 29 janvier, le Directeur général a approuvé le mémoire sans avoir procédé à un complément d'enquête sur le vu du dossier. La requérante a saisi le Comité de recours, qui a entendu son témoignage et celui de son chef direct, le sieur Morojele, en présence d'un fonctionnaire des services du personnel qui représentait l'Organisation et était autorisé à poser des questions. Le comité s'est prononcé en faveur de la version que la requérante donnait de la réunion du 28 octobre en disant :

La requérante a consacré un temps appréciable pour mener les affaires de la NLSA et pour aider des collègues (qui n'appartenaient pas tous à son association) qui présentaient ou envisageaient de présenter des recours, et plusieurs des recours personnels de la requérante étaient en cours d'élaboration ou d'examen. Lorsque sa division lui a demandé, au moment où le mémoire du directeur de l'AFP était établi, de donner une évaluation préalable du temps qu'il lui faudrait à cette fin, elle a jugé difficile de le faire tant que les résultats des élections à la NLSA n'étaient pas connus.

Il n'y a rien, ni dans le compte rendu de l'audition des témoins, ni ailleurs dans le dossier, qui contredise l'affirmation répétée à maintes reprises par la requérante qu'elle n'a jamais pris de temps libre sans la permission de son chef direct. Le Directeur général était saisi de ce rapport lorsqu'il a pris la décision attaquée. En tirant de ce document et des autres pièces du dossier la conclusion que la requérante avait résolu qu'elle, et elle seule, déciderait du temps qu'elle consacrerait à ses devoirs, et qu'elle n'avait pas estimé nécessaire d'obtenir l'approbation

de son chef direct pour s'absenter de son lieu de travail, le Directeur général a tiré du dossier une conclusion manifestement inexacte.

16. Dans le mémorandum du 30 décembre, la requérante est blâmée pour utiliser du papier officiel pour la correspondance de la NLSA. Aux termes de la disposition 602.332 du Manuel, les mémorandums internes doivent être utilisés pour les communications courantes entre les unités du siège. La requérante a considéré que l'expression "communications courantes" englobait la correspondance entre la NLSA et la Division du personnel. Pour l'administration, des associations reconnues "pourraient prétendre à l'usage de ce papier" (en fait, elles ont du papier à leur en-tête), mais non pas, apparemment, une association non reconnue. Lorsque la requérante a contesté l'instruction lui enjoignant de ne pas utiliser du "papier officiel", elle a été renvoyée à la disposition 602.9011 du Manuel, selon laquelle "la correspondance officielle doit toujours être faite sur du papier portant l'en-tête ou l'emblème de la FAO; ce papier ne doit pas être utilisé pour une correspondance non officielle". Un mémorandum interne entre-t-il dans cette catégorie ? En réponse à une observation faite par la requérante devant le Comité de recours, d'après laquelle il s'agissait là d'une question "mesquine", l'administration avait répondu : "Il ne s'agit pas du coût du papier; l'important, c'est que l'usage de papier à en-tête officiel peut être interprété comme donnant un certain caractère officiel au contenu de la correspondance." Il ne paraît guère probable que l'emploi de mémorandums internes dans le cadre de l'Organisation puisse conduire à cette interprétation erronée. Il eût été utile peut-être de connaître ce que le Comité de recours pensait du lien qu'il pouvait y avoir en réalité entre un mémorandum interne et un papier à en-tête officiel, mais ses membres - comme il est naturel - n'ont pas estimé qu'il valait la peine de formuler une opinion sur ce point. Le Tribunal n'estime pas que la position soit si claire ou que le manquement, si manquement il y a, soit si grave qu'il appelle un avertissement menaçant de sévères mesures disciplinaires.

17. En raison de ces considérations, il est inutile que le Tribunal s'occupe de la principale demande de la requérante, telle qu'elle ressort du dossier. La demande repose sur toute une série d'allégations décousues qui n'ont pas la cohérence qu'un avocat leur aurait donnée. Mais on peut y découvrir un fil directeur : la tentative de refuser à la requérante l'emploi de temps pris sur ses heures de travail même pour l'assistance qu'elle apporte à certains membres du personnel devrait être considérée en liaison avec toutes les autres mesures discriminatoires - qui vont du refus de facilités quasiment indispensables à l'affaire mesquine du papier officiel - car tout cela déborde largement la faculté d'agir en qualité d'unité de négociation, qui constitue le seul objectif licite de la disposition 301.08 du Statut du personnel; que toutes ces mesures, prises dans leur ensemble, doivent être considérées comme un élément dans un plan du Directeur général visant à étouffer la NLSA et à harceler ses dirigeants de façon que les membres soient conduits, bon gré mal gré, à quitter l'association qu'ils ont formée pour passer à une autre à laquelle ils ne désirent pas adhérer; qu'un plan de ce genre va à l'encontre du principe de la liberté syndicale et qu'il entache donc d'illégalité toutes les mesures prises pour lui donner effet. Le Tribunal ayant clairement conclu que la décision entreprise, considérée en tant que telle et indépendamment de tout plan dont elle pourrait avoir formé partie, est illégale, estime superflu d'examiner la décision dans un contexte plus vaste. Il a étudié rapidement quelques aspects de la demande principale en tant qu'ils montrent les circonstances dans lesquelles la décision attaquée a été prise, mais il s'abstient de formuler une opinion, expresse ou tacite, sur le fond de la demande dans son ensemble, qu'il s'agisse de la situation de droit ou de la situation de fait.

18. A titre de réparation, la requérante demande que quatre des documents qui ont été mentionnés plus haut et qu'elle a critiqués soient retirés de son dossier. Le caractère approprié de ce mode de réparation a suscité un différend; le Tribunal estime qu'en l'espèce l'annulation de la décision accorde tout ce qui est nécessaire en matière de réparation.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le Tribunal déclare que la demande de retrait du mémorandum du 30 décembre 1975 était fondée.
2. La décision du Directeur général prise le 3 avril 1978 est annulée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 avril 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 3 septembre 2008.