

QUARANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire DIAZ DE BORSODY (No 2)

Jugement No 512

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la dame Diaz de Borsody, Celia, le 10 juillet 1981, régularisée le 14 septembre, la réponse de la FAO en date du 3 novembre, la réplique de la requérante datée du 30 décembre 1981 et la duplique de la FAO du 2 février 1982;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 308.411 et 315.321 à 324 du Manuel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Ainsi qu'il est dit au paragraphe 4 du jugement No 511, la FAO a infligé à la requérante, commis de recherche de grade G.5, un blâme écrit le 6 septembre 1979. Le 1er juillet 1979, elle aurait obtenu une augmentation de traitement si ses services durant les deux années précédentes avaient été déclarés satisfaisants. Toutefois, dans une note interne du 31 mai, le directeur de sa division l'a informée qu'il renvoyait la décision jusqu'au moment où la question du blâme écrit aurait été réglée. Dans une note du 29 juin, il critiqua son travail, l'accusant en particulier d'insubordination et déclarant qu'il ne recommanderait pas l'octroi de l'augmentation. Le 10 octobre, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui signifia par écrit que son augmentation avait été suspendue aux termes de la section 315 du Manuel*. (*La section a la teneur suivante : "323. Si le directeur [de la division] estime que l'[augmentation] doit être refusée... il le signifie au membre du personnel par une note interne expliquant les raisons; copie de la note... doit parvenir au directeur [du personnel] avant le 1er du mois précédant celui durant lequel l'augmentation est due. Le directeur..., après avoir vérifié que le refus de l'augmentation est bien justifié, refuse celle-ci et en avise le membre du personnel. 324. Si le directeur de la division n'a pas certifié que les services ont été satisfaisants, l'octroi de l'[augmentation] est suspendu jusqu'au reçu d'une notification à cet effet. Avec l'agrément du directeur de la division... l'augmentation est accordée avec effet rétroactif..." (Traduction du greffe)). Le 30 octobre, elle demanda le versement de l'augmentation à compter du mois de juillet. Le 17 janvier 1980, le directeur du personnel répondit que l'augmentation serait refusée jusqu'au moment où le directeur de la division de la requérante aurait déclaré que ses services étaient satisfaisants. Un appel au Directeur général fut rejeté le 18 février au motif que la requérante "ne s'était pas montrée prête à établir des relations de travail raisonnables", et elle saisit le Comité de recours le 17 mars 1980. Celui-ci recommanda le rejet du recours et, le 13 avril 1981, elle reçut une lettre datée du 25 mars 1981 - qui constitue la décision attaquée - disant que le Directeur général acceptait la recommandation.

B. La requérante argue en premier lieu qu'il y a eu un vice de procédure. Conformément à la disposition 315.323 du Manuel, elle aurait dû recevoir une note explicative de son directeur de division avant le 1er juin 1979, l'augmentation étant due en juillet. Or, dans sa note du 31 mai, celui-ci n'a pas dit que l'augmentation serait refusée et n'a pas expliqué les raisons de son attitude. La référence au blâme n'est pas une explication, étant donné que le blâme ne portait pas sur une façon de se conduire qui aurait justifié le refus de l'augmentation. La communication du 29 juin constituait bien la note requise, mais elle venait trop tard et la décision prise le 17 janvier 1980 n'est donc pas valable. La disposition 315.324 du Manuel permet d'ajourner l'établissement du certificat de services satisfaisants, mais alors le directeur ne peut plus recommander le refus de l'augmentation. En second lieu, la requérante fait valoir que la décision ne reposait pas, comme il l'aurait fallu, sur des services non satisfaisants, qui constituent la seule raison d'un refus de l'augmentation. Le motif de la décision était manifestement le même que celui du blâme écrit, à savoir l'insubordination. Le Tribunal a estimé que l'insubordination ne peut être assimilée à des services non satisfaisants que si elle nuit à la qualité du travail de l'intéressé et si elle n'est pas contestée. Or ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie. La requérante conteste avoir fait preuve d'insubordination - on l'a chargée de travaux pour lesquels elle n'est pas qualifiée - et la qualité de ses services n'en a pas souffert. Elle demande l'annulation de la décision du 25 mars 1981, le paiement de l'augmentation à compter du 1er juillet 1979,

plus intérêt de 10 pour cent l'an à partir de la date du paiement de chaque traitement mensuel, et le remboursement des dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient que la décision a respecté la lettre et l'intention des dispositions du Manuel. La décision relative au blâme écrit étant pendante, le directeur de la division ne pouvait recommander ni le refus ni l'octroi de l'augmentation et la seule solution consistait à suspendre la question, conformément à la disposition 315.324. L'interprétation que la requérante donne de cette disposition revient à dire que l'augmentation devrait être accordée, les services dussent-ils apparaître par la suite comme ayant été des moins satisfaisants. En fait, la deuxième phrase de la disposition ne s'applique que si les services sont jugés satisfaisants. Comme tel n'était pas le cas en l'occurrence, la FAO a appliqué la disposition 315.323. Il ressortait clairement de la note du directeur de division en date du 31 mai 1979 - confirmée expressément dans sa communication complémentaire du 29 juin - que l'augmentation serait refusée à moins que l'enquête ouverte au sujet du blâme écrit ne prouve que celui-ci n'était pas mérité. De même, les raisons ressortaient clairement de la note du 31 mai. Ainsi, la FAO peut être censée avoir soit suspendu la question en vertu de la disposition 315.324, puis avoir décidé de refuser l'augmentation aux termes de la disposition 315.323, soit avoir refusé l'augmentation en application de la disposition 315.323 sur la recommandation qui figurait dans la note du 31 mai, complétée par celle du 29 juin. En outre, la FAO conteste que la décision serait viciée quant au fond. Les deux conditions requises pour assimiler l'insubordination à des services non satisfaisants étaient réunies. Premièrement, la requérante n'a jamais contesté sérieusement les faits sur lesquels le blâme était fondé, ni même perdu la protection assurée par la procédure disciplinaire en raison de l'assimilation de son insubordination à des services non satisfaisants, car si le Tribunal annule la décision relative au blâme, qu'elle attaque également, la FAO pourra revoir la décision concernant l'augmentation. Deuxièmement, la FAO s'applique à montrer, par un compte rendu détaillé des incidents qui se sont produits depuis 1977, que la persistance de la requérante dans son attitude de non-coopération avec ses supérieurs et son refus obstiné d'accomplir certains types de travaux ont nui à l'exécution de ses tâches et ont compromis l'efficacité de son unité. Il serait illogique d'infliger un blâme pour une insubordination ayant affecté directement son travail tout en déclarant que ses services étaient satisfaisants. Quoi qu'il en soit, elle n'a pas droit au paiement de l'augmentation avec effet rétroactif puisqu'elle n'a pu établir que le caractère satisfaisant de ses services aurait dû être certifié.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient ses arguments et ses conclusions. Si elle n'a pas contesté le blâme quant au fond, c'est parce qu'elle estimait concluantes ses objections sur le plan de la procédure. A son avis, elle n'a jamais fait preuve d'insubordination, mais elle a dû refuser un travail pour lequel elle n'était pas qualifiée. Elle rejette les accusations de la FAO et continue d'affirmer qu'en dépit des incidents mentionnés par la défenderesse, elle accomplit jour après jour un travail utile à l'Organisation.

E. Dans sa duplique, la FAO examine de plus près la jurisprudence du Tribunal et conclut qu'au vu des faits, les conditions requises pour assimiler l'insubordination de la requérante à des services non satisfaisants étaient remplies. Elle entre dans le détail des incidents qui établissent à son sens que l'attitude de la requérante a affecté la qualité de ses services. Quelle que soit la qualité de tout travail qu'elle peut avoir accompli indépendamment de ses supérieurs, il était raisonnable de déclarer que ses services n'étaient pas satisfaisants en raison de son manque d'esprit de coopération.

CONSIDERE :

Sur la procédure

1. Conformément à l'article 308.411 du Manuel de l'Organisation, les augmentations de traitement à l'intérieur du grade, appelées "WIGSI", sont accordées en raison de services satisfaisants pendant une période déterminée. Les conditions d'octroi et de refus de ces augmentations sont fixées par les articles 315.321 à 315.324.

L'article 315.321 invite la Division du personnel à faire parvenir à chaque directeur de division, au moins trois mois à l'avance, en deux exemplaires, la liste des fonctionnaires de sa division qui peuvent prétendre à une augmentation.

Selon l'article 315.322, si le directeur de division approuve l'octroi de l'augmentation, il renvoie à la Division du personnel une copie dûment annotée de la liste, avant le premier jour du mois précédant la date à laquelle l'augmentation est payable.

En revanche, dispose l'article 315.323, lorsque le directeur de division estime qu'un fonctionnaire doit être rayé de

la liste, il en informe cet agent, avec motifs à l'appui, dans une communication dont une copie doit parvenir au directeur de la Division du personnel avant le premier jour du mois précédant la date à laquelle l'augmentation serait due. Après s'être assuré que le refus de l'augmentation se justifie, le directeur de la Division du personnel prend en conséquence une décision qui est notifiée au fonctionnaire intéressé.

Enfin, l'article 315.324 s'applique lorsque le directeur de division n'a pas établi un certificat de services satisfaisants. Il prévoit que le paiement de l'augmentation est suspendu jusqu'à la délivrance de ce certificat et que, avec l'assentiment du directeur de division, il a lieu rétroactivement.

Certes, le Manuel ne règle pas expressément le cas où le directeur de division ne préavise pas dans le délai d'un mois sur la qualité des services du fonctionnaire et s'exprime ultérieurement à ce sujet d'une manière péjorative. Toutefois, il ne s'ensuit pas, comme le soutient la requérante, que le fonctionnaire ait droit automatiquement à l'augmentation dans cette éventualité, ce qui serait déraisonnable. Il convient bien plutôt de suivre alors la procédure prévue par l'article 315.323, le délai d'un mois ne pouvant cependant plus être observé.

2. Il s'agit de se prononcer maintenant sur le respect de ces dispositions en l'espèce.

Le 31 mai 1979, soit exactement un mois avant l'échéance de l'augmentation litigieuse, le directeur de la division dont fait partie la requérante l'a informée que, se trouvant dans l'impossibilité d'attester le caractère satisfaisant de ses services, il sursoyait à son préavis jusqu'à la fin de l'enquête disciplinaire qu'il avait ouverte contre elle. Ainsi, faute d'avoir approuvé ou désapprouvé formellement l'octroi de l'augmentation, il s'est placé dans une situation différente de celle qu'envisagent les articles 315.322 et 315.323. En réalité, sa manière d'agir tombait sous le coup de l'article 315.324, qui a trait à l'absence d'un certificat attestant le caractère satisfaisant des services.

Dès lors, à partir du 31 mai 1979, deux possibilités s'offraient au directeur de division : ou bien il reconnaissait le caractère satisfaisant des services de la requérante; ou bien il le contestait. Dans la première hypothèse, en vertu de l'article 315.324, l'augmentation devait être payée à la fin de la période de suspension, avec effet rétroactif. Dans la seconde hypothèse, selon l'article 315.323, déclaré applicable par le considérant précédent, le directeur de division était tenu de faire part de son opinion à la requérante dans une communication adressée en copie au directeur de la Division du personnel. Or c'est ainsi qu'il a procédé. En effet, le 29 juin 1979, dans une lettre envoyée à la requérante et remise en copie au directeur de la Division du personnel, il constate un nouveau refus de l'intéressée de discuter avec son supérieur immédiat et s'estime contraint de préaviser contre l'octroi de l'augmentation.

A vrai dire, on peut se demander s'il n'eût pas été plus conforme à la prise de position du 31 mai 1979 d'attendre la clôture de la poursuite disciplinaire pour s'exprimer sur la qualité des services de la requérante. Quoi qu'il en soit, la lettre du 29 juin 1979 n'a eu aucune influence sur le sort de la procédure d'augmentation. Que le directeur de division ait émis sa recommandation avant ou après le prononcé de la sanction disciplinaire, la question de l'augmentation se posait d'une manière identique. Par conséquent, même si un vice de forme a été commis, il n'affecte pas la validité de la décision attaquée.

Sur le fond

3. Ainsi qu'il ressort de la réponse de l'Organisation, la décision de ne pas accorder une augmentation de traitement à la requérante se fonde principalement sur son refus de se soumettre au contrôle de son supérieur immédiat. A ce sujet, l'Organisation relève notamment : 1 que la requérante n'a pas participé le 11 décembre 1978 à une réunion à laquelle ses collègues et elle avaient été convoqués pour discuter de leurs méthodes de travail; 2 qu'au lieu de donner suite le 9 avril 1979 à une invitation de son supérieur immédiat, qui avait l'intention de l'entretenir de questions professionnelles, elle l'a prié de communiquer désormais avec elle par écrit; 3 qu'elle a adopté la même attitude le 11 juin 1979.

La requérante reproche à la décision attaquée d'être en contradiction avec le jugement No 247 rendu par le Tribunal. Selon ce jugement, pour qu'un acte d'insubordination justifie le grief de services non satisfaisants et, partant, le refus d'une augmentation de traitement, il faut que deux conditions soient remplies. L'une est positive : il doit être établi qu'en l'espèce l'insubordination a affecté la qualité des services du fonctionnaire intéressé. L'autre est négative : l'insubordination ne doit pas donner lieu à contestation dans le cas particulier. Or, contrairement à l'opinion de la requérante, la double condition posée est satisfaite.

4. D'abord, il résulte du dossier que l'insubordination de la requérante est de nature à nuire à l'exécution de sa tâche.

Point n'est besoin de se demander si la convocation à la réunion du 11 décembre 1978 était ou non l'objet d'un ordre et si l'incident du 11 juin 1979 s'est produit trop tard pour entrer en considération. Ce qui est prouvé, c'est que la requérante, refusant de discuter de vive voix avec son supérieur immédiat, n'entend communiquer avec lui que par écrit. Or un tel comportement ne peut pas manquer d'entraîner des pertes de temps, des malentendus et des retards préjudiciables à l'activité du subalterne aussi bien qu'à celle du chef. La requérante invoque donc à tort le défaut de lien de causalité entre son insubordination et sa manière de travailler.

5. Sur le second point, le Tribunal s'est exprimé de façon succincte dans le jugement No 247. En exigeant que l'insubordination ne soit pas contestée, il a voulu dire qu'elle ne doit pas soulever des objections que le fonctionnaire intéressé n'a pas été en mesure de faire valoir dans une procédure disciplinaire. Or, au cours de la procédure disciplinaire ouverte contre elle, la requérante a eu toute latitude de défendre ses intérêts. Par conséquent, rien ne s'oppose à ce que l'insubordination dont elle a été reconnue coupable soit un motif de qualifier ses services de non satisfaisants et de lui refuser l'augmentation de traitement litigieuse.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 novembre 1982.

André Grisel
Devlin
H. Gros Espiell
A.B. Gardner