

## QUINZIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire DI GIULIOMARIA

#### Jugement No 87

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, formée par le sieur Di Giuliomaria, en date du 15 mars 1965, et la réponse de l'Organisation, en date du 27 avril 1965;

Vu les articles II et VIII du Statut du Tribunal, et les dispositions 301.081, 301.082 et 301.102 du Statut du personnel de l'Organisation, la disposition 302.82 du Règlement du personnel, et les dispositions 330.150, 330.151 et 152, 330.200, 330.251 et 330.300 du Manuel administratif de l'Organisation;

Oùï, en audience publique, le 1er novembre 1965, Me Jacques Mercier, conseil du requérant, et M. Saint-Pol, agent de l'Organisation, ainsi que le sieur Di Giuliomaria, lequel a été interrogé par le Tribunal;

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

A. Le requérant, entré au service de l'Organisation le 26 février 1962, y occupait les fonctions de commis d'administration, recruté sur place, au grade G.4 de la catégorie des services généraux, et bénéficiait, depuis le 1er septembre de la même année, d'un engagement de durée indéterminée.

B. L'Assemblée de l'Association du personnel de l'Organisation, tenue le 18 décembre 1963, a décidé, sur proposition du sieur Di Giuliomaria, de rejeter le rapport qui lui était soumis par le Conseil du personnel, organe qui, aux termes de la disposition 301.081 du Statut du personnel, est élu par le personnel et responsable envers lui, et est chargé d'assurer la représentation des intérêts du personnel auprès du Directeur général, de retirer sa confiance aux membres dudit Conseil et de révoquer leur mandat, tandis que la proposition de dissoudre l'Association et de la reconstituer sous forme d'un syndicat était renvoyée pour étude à un comité élu par l'Assemblée, qui y porta le sieur Di Giuliomaria. Au cours des assemblées de l'Association tenues les 21 et 28 février et 4 et 11 mars 1964, qui connurent du rapport du comité susmentionné, il fut décidé, d'une part, de constituer un comité chargé d'assister le Conseil du personnel dans ses négociations avec l'administration concernant l'amélioration des traitements du personnel de la catégorie des services généraux, auquel le sieur Di Giuliomaria fut élu, et dont il assumait ensuite la présidence et, d'autre part, de constituer un comité chargé de préparer la refonte des statuts de l'Association, conformément aux Directives de l'Assemblée

C. Le requérant a exercé les fonctions de président du Comité des traitements jusqu'à sa révocation et, à ce titre, a participé, aux côtés des membres du Conseil du personnel, à des négociations portant sur l'amélioration des traitements du personnel de la catégorie des services généraux menées tant au sein du Comité consultatif mixte prévu à l'article 302.82 du Règlement du personnel que directement auprès des autorités administratives compétentes, y compris le Directeur général lui-même, sans que la qualité ou le mandat du sieur Di Giuliomaria fussent contestées à une occasion quelconque. Durant cette période, le Comité présidé par le sieur Di Giuliomaria avait, à diverses reprises, fait publiquement état des réserves que lui inspiraient les propositions destinées à améliorer les traitements de la catégorie des services généraux que l'administration était en voie d'élaborer. Informé des propositions que le Directeur général soumettait au Comité des finances du Conseil de l'Organisation, le Conseil du personnel, par télégramme du 28 mai 1964, y exprimait son opposition, notamment en ce qui concerne la méthode selon laquelle devait être menée une enquête statistique aux fins de révision de l'échelle des traitements de la catégorie des services généraux, et sa participation à la dite enquête. A la suite des décisions de la Commission des finances, lesquelles prévoyaient, conformément aux propositions du Directeur général, d'une part, l'indexation des traitements de la catégorie des services généraux par rapport aux mouvements d'un indice des salaires, au lieu d'un indice du coût de la vie, lequel était moins favorable et, d'autre part, une enquête statistique menée selon des méthodes nouvelles et destinée à servir de base à une révision anticipée des échelles de traitements, il survint un conflit d'opinion entre le Conseil du personnel, désormais disposé à se ranger à ces mesures et à participer à la dite enquête et le Comité des salaires présidé par le sieur Di Giuliomaria, lequel entendait voir confirmer l'opposition exprimée par le télégramme du 28 mai 1964, refuser toute participation à l'enquête statistique, retirer les représentants du personnel des organismes paritaires, en appeler à une Assemblée du personnel et envisager la possibilité d'une manifestation de protestation sous forme d'une grève. Le Conseil du

personnel s'étant refusé à suivre cette voie, la convocation d'une Assemblée du personnel fut provoquée par les membres du Comité des salaires présidé par le sieur Di Giuliomaria.

D. Une Assemblée du personnel ayant été convoquée pour le 25 juin 1964, à une date non précisée, mais vraisemblablement le 23 juin 1964, le sieur Di Giuliomaria faisait distribuer à l'ensemble du personnel un tract ou circulaire intitulé "Alcune considerazioni sull'atteggiamento del Consiglio del personale ed alcune proposte per la prossima assemblea del 25 giugno". Le texte intégral dudit document, versé au dossier, est reconnu comme authentique par les deux parties. Dans ce document, dont l'auteur déclare assumer la responsabilité personnelle, pour éviter les difficultés dues au fait que deux des membres du Comité des traitements ne partageaient pas l'avis de la majorité, mais précise que, des membres du personnel ayant fait connaître leurs vues par le même moyen, il a d'autant plus le droit de le faire qu'il remplit le rôle de représentant du personnel, le sieur Di Giuliomaria critique le Conseil du personnel pour son manque d'esprit démocratique (résultant de son refus d'en référer à l'Assemblée du personnel), son attitude hésitante et contradictoire (résultant de son revirement quant à la participation à l'enquête statistique), son manque d'indépendance (marqué par l'acceptation passive des décisions de l'administration) et son inefficacité (caractérisée par son manque d'initiative et ses réticences à entendre l'avis du Comité des traitements). Ensuite de quoi, le tract propose à l'Assemblée, en considération de la détérioration de la situation intervenue depuis le 5 mai 1964, date de la précédente assemblée, a) de retirer sa confiance aux membres du Conseil du personnel et de révoquer leur mandat; b) de décider de ne participer en aucune manière à l'enquête statistique, et de révoquer les décisions prises à cet égard par le Conseil du personnel, proposition assortie d'une suggestion de s'en tenir à une demande d'augmentation des traitements de 20 pour cent avec effet au 1er janvier 1964; et c) de demander que les Etats membres de l'Organisation instituent un comité pour examiner les relations entre le Directeur général et le personnel, et l'auteur ajoute, en commentaire, qu'à son avis, la situation du personnel et l'insatisfaction qui en résulte ne sont pas le fait de ce que le Directeur général soit mal conseillé ou ignorant de la situation. Enfin, après avoir souligné le droit de chacun à sa propre opinion touchant la représentation des intérêts du personnel, le tract fait état de l'intention de son auteur d'envisager son affiliation à un syndicat italien, mieux apte à défendre ses intérêts que le Conseil du personnel, et de son désir de discuter préalablement les objections qui pourraient lui être soumises.

E. Le 25 juin 1964, l'Assemblée du personnel décide, par 193 voix contre 93, avec 19 abstentions, de retirer sa confiance au Conseil du personnel et de révoquer le mandat de ses membres. Le 26 juin 1964, le requérant est révoqué avec effet immédiat.

F. Le recours gracieux introduit par le requérant le 7 juillet 1964 est rejeté le 17 juillet suivant, le Conseil d'appel émet un avis défavorable sur le recours contentieux du requérant, et la décision du Directeur général de confirmer définitivement le renvoi sans préavis, datée du 18 décembre 1964, parvient à l'intéressé le 21 décembre 1964, sur quoi il saisit le Tribunal de la requête susvisée, laquelle conclut à l'annulation de la décision de renvoi, à la réintégration du requérant, et à l'octroi d'une indemnité pour le préjudice souffert du fait de la dite décision.

G. L'Organisation conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de dire que la conduite du requérant justifiait son renvoi sans préavis et que la procédure suivie avait été régulière, et de rejeter la requête. A l'appui de ces conclusions, l'Organisation formulé à l'encontre du requérant les griefs d'insubordination et d'impertinence, de déformation des faits, d'incitation à l'agitation et d'usage de propos injurieux, caractérisés par le tract précité. Dans des conclusions subsidiaires, formulées oralement au cours des débats, l'agent de l'Organisation a indiqué que, si par impossible, le Tribunal devait conclure au bien-fondé de la requête, l'octroi d'une indemnité pour préjudice souffert semblerait un remède préférable à la réintégration du requérant.

#### CONSIDERE:

Sur la procédure suivie devant le Tribunal :

1. Le conseil du requérant a produit, après la clôture de la dernière audience publique, dix pièces qui n'ont pas été communiquées à l'agent de l'Organisation et sur lesquelles celui-ci n'a pu, dès lors, s'expliquer. Par suite, pour respecter le caractère contradictoire de la procédure, lesdites pièces ont été exclues du dossier au vu duquel le Tribunal a statué.

Sur la légalité de la décision attaquée :

2. En premier lieu, si le Conseil du personnel est, en vertu de l'article 301.081 du Statut du personnel le seul

organisme représentant officiellement le personnel auprès des autorités dirigeantes de la F.A.O., l'Association du personnel, bien qu'elle ait un caractère privé, est un groupement licite qui a été reconnu, en fait, par le Directeur général et dont les représentants ont d'ailleurs été à diverses reprises reçus par celui-ci.

En déposant, dès lors, devant l'Assemblée générale de l'Association, des motions relatives aux revendications du personnel, le sieur Di Giulimaria n'a fait qu'user de la faculté qui appartient à tout membre du personnel de défendre ses intérêts professionnels, à la seule condition de ne pas manquer au devoir de modération qui incombe à tout agent public.

Mais, par la suite, il fut nommé par cette assemblée membre d'un comité spécial des salaires, dont il assumait la présidence, et son activité à partir de cette date fut exercée comme représentant de l'Association du personnel investi par celle-ci d'une mission précise; et bien que déclarant agir à titre individuel, c'est en cette qualité de représentant qu'il écrivit et fit circuler un tract intitulé "Quelques remarques sur l'attitude du Conseil du personnel et quelques propositions sur la prochaine assemblée du 25 juin", tract dont la distribution fut motivée, par la décision du 26 juin 1964, déferée au Tribunal, le renvoi immédiat de l'intéressé pour sérieuse "inconduite".

Or, et sans qu'il y ait lieu d'examiner quelle eût été la situation du requérant comme simple membre du personnel, il convient de remarquer que la qualité de représentant du personnel, qui attribuait au sieur Di Giulimaria des responsabilités, lui conférait des droits particuliers, notamment la possibilité de jouir d'une large liberté d'activité et d'expression et le droit de critiquer le Conseil du personnel et même, dans une certaine mesure, les autorités de la F.A.O., mais aussi des obligations spéciales, par exemple l'obligation d'agir exclusivement pour la défense des intérêts du personnel et le devoir strict de ne pas abuser de ces droits, en utilisant des procédés ou des termes incompatibles avec la dignité exigée tant par le statut de fonctionnaire international que par les fonctions qui lui étaient assignées par ses collègues.

3. En second lieu, lorsque les autorités dirigeantes de la F.A.O. estiment qu'un agent a commis des faits répréhensibles, elles doivent, en principe, suivre la procédure disciplinaire prévue par les articles 330.130, 330.200 et 330.300 du Manuel administratif, et comportant pour l'intéressé des garanties précises. Par suite, le renvoi immédiat d'un fonctionnaire ne peut, en raison de la gravité de la mesure et de l'absence de toute formalité pour la prononcer, que constituer une exception qui ne peut être admise que si une disposition expresse le prévoit et suivant les conditions fixées par cette disposition.

L'article 330.251 du Manuel administratif de la F.A.O. autorise le renvoi immédiat dans les termes suivants :

"Summary dismissal for serious misconduct

330.251 Imposition of this disciplinary measure consists in the termination of a staff member without benefit of notice period. The measure may be imposed only by the Director-General. It is imposed only when the misconduct of the staff member concerned is so serious that it has jeopardized or is likely to jeopardize the reputation of the Organisation and its staff.

"En l'absence de traduction officielle, ces termes peuvent être rendus comme suit :

Renvoi immédiat pour sérieuse inconduite

330.251 l'application de cette mesure disciplinaire consiste à résilier l'engagement d'un agent sans qu'il bénéficie d'une période de préavis. Cette mesure ne peut être prononcée que par le Directeur général. Elle n'est prononcée que si l'inconduite de l'intéressé est assez sérieuse pour compromettre ou risquer de compromettre la réputation de l'Organisation et de son personnel.

4. Par la décision attaquée du 26 juin 1964, prise en vertu de l'article 330.251 précité, le Directeur général a estimé que la sérieuse "inconduite", justifiant le renvoi immédiat qu'il prononçait, était caractérisée dans le tract susmentionné par l'insubordination et l'impertinence du sieur Di Giulimaria, la présentation inexacte des faits et l'incitation à l'agitation dont il se serait rendu coupable, ainsi que par son langage injurieux.

a) Les griefs ainsi précisés avaient trait à des passages du tract mettant en cause l'action du Directeur général et celle du Conseil du personnel.

i) En ce qui le concerne, le Directeur général reproche au requérant, d'une part, d'avoir demandé aux Etats membres

de la F.A.O. de constituer une commission pour examiner les rapports entre la Direction et le personnel, d'autre part, d'avoir écrit que le Directeur général n'ignorait pas le caractère peu satisfaisant de la situation du personnel, ce qui impliquerait qu'il avait volontairement refusé d'y remédier.

Sur le premier point, il résulte des termes mêmes employés par le sieur Di Giuliomaria dans la version originale de son tract que l'intéressé, sans faire un appel direct aux Etats membres, demandait seulement que ceux-ci soient invités à former une telle commission; les termes mêmes ainsi réellement utilisés par le requérant ne permettent pas d'affirmer qu'en présentant sa revendication, le requérant refusait d'observer les règles du système légalement applicable aux relations avec le personnel; tout au plus en contestait-il l'efficacité. D'autre part, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la dite revendication dénotait, par elle-même, un certain manquement au devoir de réserve que l'intéressé devait observer à l'égard du Directeur général, le fait de la formuler ne constituait pas, en tout état de cause, un acte d'insubordination ou une impertinence.

Sur le second point, la phrase incriminée impliquait tout au plus que le Directeur général avait sciemment refusé de distraire au profit du personnel des sommes prévues au budget pour le programme de la F.A.O. et que le requérant n'était pas d'accord avec le choix ainsi fait par l'autorité compétente, mais ne saurait être regardée comme une marque d'irrespect ou d'impertinence.

Si, dans son tract, le sieur Di Giuliomaria n'a pas mentionné que, tout au début du mois de juin, le Comité des finances avait, à la demande du Directeur général, accepté des propositions visant des ajustements de salaires pour la catégorie de personnel en cause, alors qu'il ne pouvait ignorer ces faits à la date où il a rédigé son tract, son silence s'explique par la circonstance que les propositions du Comité précité, qui substituaient à une indexation basée sur le coût de la vie une indexation fondée sur le niveau des salaires, et prévoyaient la révision de l'échelle des traitements sur la base d'une enquête statistique à mener suivant des méthodes nouvelles, étaient contraires, dans leur principe, aux revendications qu'il soutenait depuis plusieurs mois. L'intéressé a, peut-être, méconnu l'intérêt et la portée des efforts réalisés par les dirigeants de la F.A.O.; mais, en écrivant que la situation avait empiré depuis le mois de mai, son erreur éventuelle d'appréciation ne peut, en l'espèce et compte tenu de ce qui précède, être interprétée comme une déformation des faits.

ii) En ce qui concerne le Conseil du personnel, la décision attaquée fait grief au sieur Di Giuliomaria d'avoir employé à l'égard dudit Conseil un langage injurieux.

Si le Conseil du personnel est l'organe officiel représentant le personnel auprès des autorités de la F.A.O., il ne constitue pas l'une de ces autorités. Ainsi qu'il a été déjà rappelé, il est élu par le personnel et responsable devant lui aux termes de l'article 301.081 du Statut.

Cette responsabilité implique nécessairement que son attitude ou son action puissent être critiquées par le personnel, même avec vivacité, sans limitations autres que celles indiquées précédemment; elle a également pour conséquence le droit pour tout membre du personnel de désapprouver les membres en exercice du Conseil ou de les inviter à démissionner.

Il n'apparaît pas que, dans son tract, le sieur Di Giuliomaria ait exercé son droit de critique de manière abusive, et qu'il ait notamment usé de termes injurieux ou diffamatoires.

b) Dans son mémoire écrit soumis au Tribunal, l'Organisation a présenté ou précisé deux griefs supplémentaires, tirés de ce que le sieur Di Giuliomaria a, en envoyant son tract, entretenu, au sein de la F.A.O., une agitation stérile, et, d'autre part, de ce qu'il a plaidé en faveur de l'adhésion de membres du personnel de l'Organisation à des syndicats italiens.

Sur le premier point, le seul fait que les propositions du Comité des finances ne donnaient pas entière satisfaction à la catégorie d'agents intéressés justifiait que le requérant poursuive, au 23 juin 1964, la réalisation de son programme de revendications; son action conservait un objet professionnel.

Sur le second point, et sans que le Tribunal entende prendre parti sur la question de savoir si un membre d'une organisation internationale peut légalement adhérer à un syndicat du pays où cette organisation a son siège, question qui ne se pose pas en l'espèce, il résulte des termes mêmes du tract du requérant que le grief articulé manque en fait.

5. Il résulte de tout ce qui précède que les agissements reprochés au sieur Di Giuliomaria pour justifier son renvoi

immédiat ne constituait pas une "inconduite" assez sérieuse pour compromettre ou risquer de compromettre la réputation de l'Organisation et de son personnel; qu'ainsi ils ne rentraient pas dans le champ d'application de la disposition 330.251 précitée du Manuel administratif; que, par suite, la mesure prise à l'encontre du requérant n'était pas justifiée et que, dès lors, la requête est fondée.

6. Aux termes de l'article VIII de son Statut, "le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert".

Eu égard à la situation existant au sein de la F.A.O. principalement à la suite du présent litige, le Tribunal estime inopportune l'annulation de la décision contestée et considère qu'il convient, en l'espèce, d'attribuer, en conséquence, à l'intéressé une indemnité pour le préjudice subi.

7. Il sera fait une équitable appréciation de l'ensemble des circonstances de l'affaire en allouant au sieur Di Giuliomaria à une indemnité de cinq millions de lires italiennes.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête est reconnue bien fondée.

2. L'annulation de la décision contestée étant inopportune, il est alloué au sieur Di Giuliomaria, à la charge de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, une indemnité, pour le préjudice souffert, de cinq millions de lires italiennes.

3. Le montant des dépens exposés par le requérant aux fins du présent recours, qui sera fixé par ordonnance du Président du Tribunal, est mis à la charge de l'Organisation.

Ainsi jugé et prononcé à Genève, en audience publique, le 6 novembre 1965, 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, Lemoine, Greffier du Tribunal.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Jacques Lemoine