

SEIZIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire VARLOCOSTA PATRONO

Jugement No 92

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, formée par la dame Varlocosta Patrono, Anna, en date du 9 septembre 1965, régularisée le 21 septembre 1965, et la réponse de l'Organisation du 14 décembre 1965;

Vu l'article VIII du Statut du Tribunal, les articles 301.00 et 301.0913 du Statut du personnel de la F.A.O., et les dispositions 314.221, 340.231, 331.332 et 303.138 du Manuel de la F.A.O.;

Ouï en audience publique, le 4 octobre 1966, Me Jacques Mercier, conseil de la requérante, et M. G. Saint-Pol, agent de l'Organisation;

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

A. La requérante est entrée au service de la F.A.O. le 23 septembre 1956, en qualité de sténographe, et a bénéficié d'un engagement de durée indéterminée. Elle fut successivement l'objet de trente-deux affectations différentes, pour des périodes de durée variable, mais généralement brèves, et aucun des services auxquels elle avait été affectée ne souhaita qu'elle y fût maintenue de manière permanente. Ses notes de service comportent des appréciations variées, mais dont plusieurs sont peu favorables.

B. En cours de service, la requérante fit l'objet de mises en garde et avertissements. Le 28 novembre 1960, elle fut avisée qu'en dépit de certaines hésitations, son augmentation annuelle serait accordée mais que si ses services continuaient d'être inférieurs au niveau requis, la question se poserait de savoir si elle devrait rester au service de la F.A.O. Comme l'atteste un mémorandum du 20 octobre 1964, la requérante fut informée que si elle n'obtenait pas une affectation permanente, il faudrait résilier son engagement. D'autre part, l'augmentation annuelle échéant le 1er septembre 1964 fut refusée.

C. Le 29 décembre 1964, la requérante fut informée qu'en raison du fait qu'elle n'avait jamais été choisie pour être affectée de manière permanente à un service quelconque, il n'était plus possible qu'elle n'effectue que des remplacements, et qu'en conséquence, il était mis fin à ses services, au 31 janvier 1965, dans l'intérêt de l'Organisation, par application de l'article 301.0913 du Statut du personnel.

D. La requérante forma appel devant le Directeur général et, par décision du 1er février 1965, la décision de résiliation fut maintenue, mais au motif de services insatisfaisants, par application de la disposition 314.221 du Manuel de la F.A.O., tandis que la période de préavis était modifiée pour courir à partir de la date de cette nouvelle décision. Cette dernière décision s'appuyait sur les mêmes faits que la décision précédente.

E. La requérante introduisit un recours devant le Comité d'appel de la F.A.O., lequel recommanda le maintien de la décision de résiliation, mais la substitution au motif de services insatisfaisants celui de l'intérêt de l'Organisation. Cette recommandation fut acceptée par le Directeur général et le 9 juin 1965, la requérante fut informée que son engagement avait été résilié par application de l'article 301.0913 du Statut du personnel, comme il était prévu dans la décision originale, et non plus pour services insatisfaisants.

F. Devant le Tribunal, la requérante sollicite l'annulation des dispositions du Manuel de la F.A.O. sur la base desquelles la communication du texte intégral du rapport du Comité d'appel lui avait été refusée, ainsi que l'apport au dossier de divers documents, et conclut à l'annulation de la résiliation de son engagement, à raison de fausse application de l'article 301.0913 du Statut du personnel invoqué pour opérer de manière déguisée une résiliation d'engagement pour services non satisfaisants, laquelle serait injustifiée, et du caractère rétroactif de la décision du 9 juin 1965. L'Organisation conclut au rejet de la requête.

CONSIDERE :

Sur la production de documents :

1. La requérante a sollicité la production de divers documents, à savoir : les rapports relatifs à ses services dans l'Organisation; une offre d'emploi au service du Programme alimentaire mondial; le rapport complet du Comité d'appel au Directeur général. L'Organisation a donné suite à ces demandes, ce que la requérante ne conteste pas.

Sur l'annulation de la disposition 331.332 du Manuel de l'Organisation :

2. La disposition 340.231 du Manuel de l'Organisation distingue deux sortes de documents dont la communication est soumise à des restrictions ("Restricted Material"), soit les documents dits "privileged" et les documents dits "non privileged". A la différence de ces derniers, les documents dits "privileged", qui sont munis de la mention "confidentiel", ne peuvent être portés à la connaissance des agents. Selon la disposition 331.332 du Manuel, les rapports du Comité d'appel font partie des documents dits "privileged". En outre, si la disposition 303.138 du Manuel prévoit la transmission des conclusions (recommandation) des rapports du Comité d'appel aux fonctionnaires intéressés, il ne parle pas de la divulgation des motifs à l'appui de ces conclusions.

3. La requérante n'est pas recevable à conclure à l'annulation de la disposition 331.332. Suivant l'article VIII de son Statut, le Tribunal administratif peut ordonner l'annulation d'une décision contestée ou l'exécution d'une obligation invoquée. Nulle part il n'est question de l'annulation d'une disposition générale, quel qu'en soit l'auteur. Dès lors, lorsqu'un requérant conclut à l'annulation d'une telle disposition, le Tribunal administratif se bornera à examiner la légalité de cette dernière et, s'il a tenu pour non valable, à annuler la décision qui l'applique, ou les décisions consécutives. Ainsi donc, il se demandera en l'espèce si, comme le soutient la requérante, la disposition 331.332 est contraire à un principe général du droit et si, dans l'affirmative, l'annulation de la décision attaquée doit s'ensuivre.

4. Certes, en vertu d'un principe général, tout fonctionnaire a le droit d'être entendu avant qu'une décision définitive ne soit prise à son détriment. Valable même en l'absence de texte exprès, ce droit implique pour chaque fonctionnaire la faculté de consulter les documents dont il a besoin pour défendre ses intérêts légitimes. En particulier, lorsqu'il est l'objet d'une décision susceptible d'être déférée au Tribunal administratif, le fonctionnaire peut exiger la communication de toutes les pièces sur la base desquelles elle a été prononcée, notamment du contenu intégral du rapport adressé par le Comité d'appel au Directeur général. C'est en effet à l'examen de ce rapport qu'il pourra s'appuyer en connaissance de cause les chances de succès d'une requête au Tribunal administratif. Il n'y a pas lieu d'examiner si l'Organisation pourrait, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, refuser de communiquer à l'intéressé certains passages du rapport du Comité d'appel qu'elle tiendrait pour confidentiels, le rapport produit en l'espèce n'ayant évidemment rien de secret dans aucune de ses parties.

5. Il résulte des développements précédents qu'en ne transmettant à la requérante que les conclusions du rapport, à l'exclusion des motifs qui y sont exposés, l'Organisation a méconnu le droit d'être entendu. Toutefois, la violation de ce droit ne peut entraîner l'annulation de la décision attaquée que si elle a effectivement influencé le sens de la dite décision. Autrement dit, pour que la requérante puisse se prévaloir du refus de communiquer le rapport complet du Comité d'appel, il faut ou bien qu'elle eût été dissuadée par cette pièce de saisir le Tribunal administratif, ou bien qu'elle soit privée de la possibilité de défendre devant lui des intérêts légitimes. Or ni l'une ni l'autre de ces hypothèses n'est réalisée. D'une part, même si elle avait eu connaissance du rapport tout entier, la requérante aurait certainement déposé la présente requête, dont les arguments sont sans aucun lien avec les motifs développés par le Comité d'appel. D'autre part, à la suite de la production du rapport intégral dans la procédure en cours, la requérante a été en mesure de tirer de ce document tous les moyens qu'elle pouvait juger propres à étayer ses conclusions. Dans ces conditions, bien que le droit d'être entendu n'ait pas été respecté dans la phase administrative de la procédure, cette circonstance est restée sans influence sur le sens de la décision intervenue et n'est pas, par suite, de nature à entraîner son annulation.

Sur la décision de licenciement :

6. Selon l'article 301.0913 du Statut du personnel, s'il considère que cette mesure est conforme aux intérêts de l'Organisation, le Directeur général peut mettre fin aux services des agents qui, comme la requérante, ont été engagés pour une durée indéterminée. En vertu de l'article 301.00 du Statut, le Directeur général a précisé la portée de l'article 301.0913 en introduisant dans le Manuel la disposition 314.221, qui prévoit la possibilité de congédier, après un avertissement écrit, les agents dont les services ne sont pas satisfaisants.

7. Bien que la requérante ait déposé un certain nombre de certificats qui lui sont favorables, il ressort de plusieurs autres documents que, pendant ses huit ans d'emploi dans l'Organisation, elle a fait l'objet de trente-deux affectations sans jamais atteindre le degré de qualification exigé d'un agent de son grade, qu'ainsi, elle s'est révélée inapte à toute fonction permanente et qu'avant la première décision de résiliation, elle a été avertie par écrit des conséquences de cette inaptitude, notamment par un mémorandum du 2 octobre 1964. Il s'ensuit que la requérante pouvait être congédiée à bon droit en vertu de la disposition 314.221 pour services non satisfaisants.

8. Si le Directeur général a renoncé à invoquer cette disposition, à laquelle il s'était référé dans sa décision précédente, pour se fonder sur l'article 301.0913 dans la décision attaquée, il convient de relever que la requérante n'a pas seulement consenti à cette substitution de motif, mais qu'elle l'a sollicitée. En effet, dans son mémoire au Comité d'appel, après avoir critiqué la date à laquelle l'Organisation a mis fin à ses services, elle se plaint d'avoir été licenciée le 1er février 1965 pour cause de services non satisfaisants et, par là même, d'être pénalisée, en quelque sorte, à la suite de son recours contre la première décision, qui s'appuyait sur l'article 301.0913. Bien plus, tout en prétendant que le grief de services non satisfaisants n'est nullement justifié, elle insiste pour être libérée de ce reproche, qui pourrait diminuer ses chances de trouver un emploi dans une autre organisation. Ainsi donc, pour le cas où son congédiement serait maintenu, elle demande implicitement qu'il soit ordonné en vertu de l'article 301.0913. Elle est dès lors mal venue à contester maintenant l'application de cette disposition.

Sur la rétroactivité de la décision attaquée :

9. Si la décision attaquée invoque l'article 301.0913 alors que la décision du 1er février 1965 se réfère à la disposition 314.221, l'une et l'autre s'appuient sur les mêmes faits et prononcent le licenciement de la requérante. Prise sur recours de la dame Varlocosta Patrono après avis du Comité d'appel, la dernière décision confirme la solution adoptée précédemment. Dès lors, en prenant cette décision le 9 juin 1965, le Directeur général était fondé à fixer la fin des services de la requérante à la date arrêtée antérieurement, soit au 5 mars 1965. Contrairement à ce que prétend la requérante, ce n'était pas attribuer un effet rétroactif à la décision attaquée que de maintenir cette date.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé et prononcé à Genève, en audience publique, le 11 octobre 1966, 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