

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaire CARRETTI

Jugement No 1162

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mlle Giuliana Carretti le 6 avril 1990 et régularisée le 14 juillet, la réponse de la FAO en date du 29 octobre 1990, la réplique de la requérante en date du 12 mars 1991, la duplique de la FAO en date du 25 avril et le mémoire additionnel déposé par la requérante en date du 6 mai, les observations formulées à ce sujet par l'Organisation en date du 30 juillet, les écritures supplémentaires de la requérante en date du 20 septembre, la réponse de la défenderesse du 29 octobre à ces écritures, l'ultime mémoire de la requérante du 11 novembre et les commentaires fournis par l'Organisation à son sujet le 26 novembre 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 302.4102 du Règlement du personnel de la FAO, et les paragraphes 311.422 et 314.221 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 et les allégations suivants :

A. La requérante, de nationalité italienne, est entrée au service de la FAO en 1976, en qualité de sténodactylographe bilingue au grade G.4. En 1977, elle a obtenu une nomination de caractère continu, et en 1978, elle a été promue au grade G.5 avec le titre de secrétaire. En 1980, elle a été affectée à la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP).

Dès 1981, elle a manifesté le désir de changer d'affectation en raison des conditions difficiles dans lesquelles elle travaillait et qui ont eu, selon elle, une influence néfaste sur sa santé. En décembre 1983 ou en janvier 1984, elle a été transférée au Programme de personnel temporaire de secrétariat (TSA), où lui furent confiés des travaux temporaires de courte durée. Depuis lors, elle a connu plusieurs affectations dans différentes divisions de ce Programme.

Au mois d'octobre 1984, elle a demandé à être placée sur un poste stable correspondant à ses qualifications. Elle a réitéré cette demande à plusieurs reprises par la suite, ce qui donna lieu à une volumineuse correspondance entre elle-même et différents responsables du service du personnel.

Au mois de février 1988, la requérante a refusé une offre d'affectation dans un service pour des raisons de santé et parce que, d'après elle, le poste qu'on lui proposait ne correspondait pas à ses qualifications. Par mémorandum du 29 février 1988, le chef du Service de planification du recrutement et de perfectionnement du personnel (AFPR) lui adressa un avertissement avec une référence au paragraphe 314.221 du Manuel de la FAO. Cette disposition stipule qu'"Il peut être mis fin au service d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination confirmée, après avertissement donné par écrit, si l'intéressé n'est pas capable de s'acquitter convenablement de ses fonctions (par exemple, en raison de son état ou pour cause d'inaptitude ou d'inadéquation au poste, ou encore lorsqu'une série de mutations n'a pas abouti à une bonne exécution des tâches, ni à l'établissement de relations de travail harmonieuses). ..."

Du 1er avril au 1er juillet 1988, la requérante a travaillé pour la préparation d'une "consultation technique", et un rapport d'évaluation portant sur cette période a été établi par ses supérieurs hiérarchiques. Par un mémorandum en date du 1er juillet 1988, la requérante a protesté contre la procédure suivie pour l'établissement de ce rapport. Considérant que le contenu de ce mémorandum était inacceptable, le chef du Service AFPR a adressé à la requérante, par mémorandum du 8 juillet 1988, un second avertissement, en se référant une fois encore à la disposition 314.221 du Manuel.

Le 28 octobre 1988, la requérante a adressé un mémorandum au Directeur général, lui exposant sa situation et lui demandant de la placer sur un poste stable et de retirer les deux avertissements écrits dont elle avait fait l'objet. Elle lui demandait également de prendre une décision finale sans passer par le Comité de recours. Le 3 mars 1989, le Sous-Directeur général chargé du Département de l'administration et des finances lui a répondu, au nom du Directeur général, que sa demande de retrait des deux avertissements était rejetée; qu'il ne serait pas ordonné au directeur de la Division du personnel (AFP) de la placer dans une division contre la volonté du responsable de celle-ci; qu'il n'y avait pas de raison d'ignorer la procédure habituelle et de prendre une décision finale sans passer par le Comité de recours.

Le 31 mars 1989, la requérante a saisi le Comité de recours d'une réclamation en demandant, d'une part, qu'un poste convenable lui soit attribué, conformément à son contrat et à l'article 302.4102 iii) du Règlement du personnel* et, d'autre part, le retrait des deux avertissements. (*Selon cette disposition, toute vacance d'un poste ouvert pour une durée égale ou supérieure à un an dans les classes G.2 à P.5 doit faire l'objet d'un avis de vacance de poste, sauf quand "de l'avis du directeur de la Division du personnel, la mutation d'un fonctionnaire au poste vacant permet de résoudre un problème de placement".)

Dans son rapport en date du 29 novembre 1989, le Comité de recours a recommandé de rejeter la demande de la requérante tendant au retrait des deux avertissements. Par ailleurs, tout en reconnaissant que certaines exigences de la requérante n'avaient pas facilité la tâche de l'Organisation, le Comité a estimé qu'un dernier effort spécial devait être fait pour lui trouver un poste stable. Il a recommandé qu'une réunion soit organisée à cet effet entre la requérante et la Division du personnel.

Par lettre en date du 8 janvier 1990, le Directeur général décida de suivre les recommandations du Comité de recours. Cette lettre constitue la décision entreprise.

B. La requérante invoque trois moyens à l'encontre du refus du Directeur général de la placer de manière stable sur un poste permanent de secrétaire de grade G.5.

En premier lieu, elle soutient que l'Organisation a violé les termes de son contrat ainsi que la réglementation en vigueur. Aucun des emplois occupés par la requérante depuis le mois de janvier 1984 ne correspond à son titre officiel et à son grade, et ce en violation de la disposition 311.422 du Manuel. Alors qu'elle a droit à un poste permanent, elle est sur un poste temporaire depuis 1984 et a connu vingt-huit affectations depuis cette date. L'Organisation aurait pu et dû faire application de l'article 302.4102 iii) du Règlement du personnel.

En deuxième lieu, la défenderesse a violé l'obligation qu'elle a de ne pas causer un tort inutile ou excessif à ses fonctionnaires. S'il peut être légitime pour l'Organisation de placer un fonctionnaire sur un poste temporaire pendant quelque temps en raison des nécessités de service, dans l'attente de lui trouver un poste permanent, il est inadmissible que cette situation dure pendant plus de six ans. L'Organisation n'a jamais fait d'effort sérieux pour trouver un poste stable à la requérante, arguant de faux prétextes pour ne pas donner suite à ses demandes. Les multiples affectations de la requérante lui ont causé un grave préjudice moral.

En troisième lieu, la défenderesse a violé l'obligation qu'elle a de fonder ses décisions sur un système d'évaluation équitable du travail de ses fonctionnaires. Or le système applicable au personnel du Programme TSA n'est ni équitable ni même honnête : des périodes de courte durée ne peuvent pas donner lieu à des évaluations fiables et les fonctionnaires ne peuvent exercer leur droit de défense qu'avec beaucoup de difficultés. Pourtant, c'est en se fondant sur les appréciations portées sur le travail de la requérante dans le cadre d'un tel système que l'administration l'a maintenue sur un poste temporaire aussi longtemps.

En ce qui concerne les deux avertissements dont elle a fait l'objet, la requérante considère qu'ils constituent des sanctions disproportionnées par rapport à ce qui lui est reproché, et rien ne justifie la menace qu'ils contiennent de mettre fin à ses services.

Elle demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur général du 8 janvier 1990 et de lui allouer une indemnité équivalente à une année de salaire pour le préjudice moral qu'elle a subi, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse reconnaît que la situation de la requérante n'est pas satisfaisante. En outre, elle ne conteste pas que la requérante puisse légitimement espérer obtenir un poste permanent. Elle affirme toutefois

avoir fait tout ce qui entrerait raisonnablement en son pouvoir pour la satisfaire, mais que ses efforts se sont heurtés à de sérieuses difficultés, dont certaines sont indépendantes de la volonté de la requérante et d'autres sont dues à ses propres agissements. L'Organisation fait valoir que plus le grade d'un fonctionnaire est élevé, plus il est difficile de lui trouver un poste alternatif. Or il existe assez peu de postes G.5 dans toute l'Organisation. En outre, pour des raisons médicales incontestées, la requérante ne peut pas travailler sur des machines de traitement de texte, limitation qui a fortement réduit les possibilités de lui trouver une affectation. Enfin, la requérante a eu parfois des difficultés dans ses rapports avec ses collègues, ce qui a sérieusement compromis les efforts de la Division du personnel.

En ce qui concerne le refus d'appliquer l'article 302.4102 iii) du Règlement du personnel à la requérante, l'Organisation soutient que le directeur de la Division du personnel ne peut pas imposer un candidat à une division contre la volonté de celle-ci. Une telle mesure nuirait au bon fonctionnement de la division concernée et créerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

En réponse aux observations de la requérante selon lesquelles le système d'évaluation du travail introduit une discrimination entre les fonctionnaires avec des affectations permanentes et ceux ayant des affectations temporaires, l'Organisation fait remarquer que les situations de ces deux catégories de fonctionnaires sont bien distinctes. Il est normal, pour le bon fonctionnement de l'Organisation, qu'un fonctionnaire qui a des affectations dans des services différents fasse l'objet d'une évaluation lors de son transfert. Par ailleurs, les fonctionnaires ont toujours accès aux rapports d'évaluation, qu'ils peuvent contester en toute liberté.

Retraçant les conditions dans lesquelles les avertissements ont été adressés à la requérante, l'Organisation soutient qu'ils étaient parfaitement justifiés eu égard à son comportement.

Enfin, l'Organisation conteste avoir causé à la requérante un préjudice moral quelconque et demande au Tribunal de rejeter sa requête.

D. Dans sa réplique, la requérante affirme que la réponse de l'Organisation contient de nombreuses invraisemblances et erreurs relatives aux faits. Elle estime par ailleurs que l'Organisation n'a pas répondu à tous ses arguments, notamment ceux relatifs à la violation des termes de son contrat ainsi que des dispositions applicables. Loin d'avoir mis tout en oeuvre pour lui trouver un poste stable de son grade, la défenderesse a fait preuve d'une incapacité totale à remplir ses obligations. La requérante rejette, par conséquent, les motifs invoqués par la défenderesse pour justifier de son incapacité à lui trouver un poste stable, qui ne sont que des prétextes. D'après elle, les véritables raisons résident dans le parti pris de certains membres de la Division du personnel.

Les deux avertissements dont elle a fait l'objet sont totalement injustifiés et dus, eux aussi, à l'attitude partielle de la défenderesse.

E. Dans sa duplique, la défenderesse rejette les accusations formulées à son endroit dans la réplique. Elle dénonce ce qu'elle considère comme une tentative de "banaliser" les sérieux écarts de conduite de la requérante. D'une part, ces écarts ne sont pas acceptables; d'autre part, le caractère très particulier de la requérante - dont témoigne le contenu de nombreuses annexes à la réplique - est une cause majeure des difficultés que l'on éprouve à la placer.

F. Dans un mémoire additionnel, admis par le Tribunal, la requérante discute plusieurs questions que soulève la duplique de la défenderesse et rejette les allégations de celle-ci relatives à son caractère, qu'elle considère comme diffamatoires. Dans sa réponse à ce mémoire, l'Organisation développe ses arguments au sujet des questions dont il traite, affirme qu'elle n'avait aucune intention de diffamer la requérante et regrette de lui avoir donné une telle impression, et annonce la création d'un poste temporaire pour la requérante. Dans un ultime mémoire, que le Tribunal l'a également autorisée à déposer, la requérante indique qu'elle refuse ce poste, au motif qu'il a été créé sans qu'elle ait été consultée, ne comporte pas de tâches effectives et ne correspond pas à ses qualifications. Dans des écritures additionnelles, la défenderesse affirme que le poste en question, qu'elle a créé conformément à la procédure prévue, comporte des attributions effectives et correspond bel et bien au grade et aux qualifications de la requérante.

CONSIDERE :

1. Dans son recours interne, la requérante demandait au Comité de recours :

"... que les avertissements écrits qu'elle a reçus [par les mémorandums du 29 février et 8 juillet 1988] soient retirés,

y compris la menace explicite de renvoi qu'ils contiennent, étant donné qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le parti pris a joué un rôle dans leur formulation, et qu'elle soit autorisée - et en l'occurrence plus activement aidée - à retrouver l'emploi stable et utile pour lequel elle est qualifiée et pour lequel l'Organisation l'a recrutée à l'origine, à savoir le poste de secrétaire sténodactylographe (anglais, français, espagnol, italien) au grade G.5."

Dans son rapport du 29 novembre 1989, le Comité de recours a recommandé que la demande de la requérante tendant au retrait des deux avertissements soit rejetée, mais qu'un "effort spécial et final" soit fait pour lui trouver un poste stable. Il a aussi suggéré qu'une rencontre soit arrangée avec elle, afin qu'elle détermine le genre de poste G.5 susceptible de lui convenir et indique si elle était désireuse d'effectuer des travaux de bureau après avoir reçu une formation appropriée.

Dans une lettre du 8 janvier 1990, le Directeur général a informé la requérante qu'il rejetait son recours en ce qui concerne les avertissements. S'agissant de ses fonctions, au cas où elle souhaiterait avoir une réunion avec la Division du personnel pour déterminer le type de poste qu'elle accepterait en cas de vacance, elle pouvait organiser un rendez-vous avec le chef d'AFPR. A la suite de cette rencontre, et si la requérante maintenait "des relations de travail harmonieuses", l'Organisation poursuivrait ses efforts en vue de trouver une affectation adéquate.

Telle est la décision attaquée par la requérante.

Les avertissements

2. Les deux avertissements, signés par le chef d'AFPR, ont été donnés à la requérante conformément au paragraphe 314.221 du Manuel, qui dispose :

"Il peut être mis fin au service d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination confirmée, après avertissement donné par écrit, si l'intéressé n'est pas capable de s'acquitter convenablement de ses fonctions (par exemple en raison de son état ou pour cause d'inaptitude ou d'inadéquation au poste, ou encore lorsqu'une série de mutations n'a pas abouti à une bonne exécution des tâches, ni à l'établissement de relations de travail harmonieuses). ..."

Le premier avertissement, du 29 février 1988, a pour fondement que si la requérante n'a pas été capable de s'acquitter de ses fonctions, c'est en raison de sa difficulté d'entretenir des relations de travail harmonieuses.

Le second avertissement, daté du 8 juillet 1988, faisait référence à un mémorandum de la requérante du 1er juillet 1988, au sujet d'un rapport d'évaluation de son travail pour la période du 1er avril au 1er juillet 1988. Dans ce mémorandum, elle avait critiqué un fonctionnaire chargé par intérim d'une unité dénommée ESHW, qui avait signé le rapport, parce que, selon elle, il avait ajouté des commentaires manuscrits au rapport. La requérante s'exprimait en termes vigoureux dans plusieurs parties du mémorandum. Elle dénonçait ledit fonctionnaire comme "l'agent Professionnel d'ESHW ayant la réputation de tout gâcher" et, à sa remarque disant que c'était un "mensonge éhonté", elle a répliqué "qu'il était lui-même très cancanier" et qu'il aurait bien besoin "d'aller en classe pour apprendre à établir un rapport d'évaluation".

Les motifs de l'avertissement du 8 juillet 1988 sont exposés ainsi :

"Le ton et le contenu de votre mémorandum sont tout simplement inacceptables ... les remarques désobligeantes que vous faites sur le fonctionnaire chargé d'ESHW par intérim, vos idées arrêtées sur ce qu'il aurait dû ou n'aurait pas dû faire, et les accusations que vous portez contre lui sont totalement incompatibles avec le comportement que l'on attend d'un membre du personnel de cette Organisation et avec l'obligation des fonctionnaires, conformément aux dispositions du Statut du personnel, de se conduire constamment d'une manière compatible avec leur statut de fonctionnaires internationaux".

Ces "marques d'insubordination" constituent "une nouvelle preuve de votre incapacité de maintenir des relations de travail harmonieuses".

3. Le paragraphe 314.221 du Manuel utilise une formule très vague pour décrire le comportement susceptible de justifier dans un premier temps un avertissement et, par la suite, un licenciement, à savoir : "si l'intéressé n'est pas capable de s'acquitter convenablement de ses fonctions".

Afin de faciliter son application à des cas concrets, ce même paragraphe donne entre parenthèses quelques

exemples interprétatifs d'une telle incapacité. Parmi ces exemples figure l'absence de "relations de travail harmonieuses".

4. Pour justifier les avertissements attaqués, l'Organisation s'est fondée sur l'incapacité de la requérante de maintenir des "relations de travail harmonieuses". En invoquant ce motif pour justifier les avertissements, l'Organisation les a fondés sur une base juridiquement valable. Cette seule constatation suffit par elle-même dès lors qu'elle repose sur des faits matériellement exacts. Point n'est besoin, comme le soutient la requérante, qu'au motif retenu doivent s'en ajouter d'autres tels que l'existence de mutations répétées ou de services non satisfaisants. Au surplus, la qualité du travail de la requérante n'a pas été mise en cause. Les cas cités entre les parenthèses ne sont que des exemples donnés par les auteurs du Manuel pour faciliter l'interprétation du texte et ne constituent pas des conditions qui doivent se cumuler pour faire jouer le texte.

5. Le seul motif donné étant matériellement exact, il est de nature à justifier les décisions attaquées. Le rejet des conclusions présentées à l'encontre des avertissements s'impose.

Demande d'affectation à un poste stable au grade G.5

6. La requérante demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de l'affecter à un poste stable conforme à ses qualifications de sténodactylographe quadrilingue, compte tenu de l'exception accordée par le service médical en application des dispositions pertinentes de ses conditions d'emploi.

7. Par mémorandum du 10 juillet 1991, le chef du Service de recrutement central a proposé au directeur de la division de la requérante, connue sous le nom de GIL que, "étant donné votre évaluation très favorable des services de cet agent pendant la durée de son affectation à votre bureau", soit créé un poste temporaire à GIL "à titre d'essai" pour une période initiale d'un an. Le directeur de GIL a accepté cette proposition dans son mémorandum du 16 juillet. Dans le mémoire additionnel soumis au Tribunal le 30 juillet 1991, l'Organisation a indiqué que des dispositions étaient prises en vue de créer à GIL un poste temporaire pour la requérante, tout en assurant qu'il ne s'agissait que d'un premier pas vers une solution définitive au problème du placement de celle-ci.

Le 28 août 1991, le directeur de la Division du personnel a informé la requérante, sur sa demande, que le poste en question était en voie de création. Une description de ses tâches était jointe à cette communication.

Dans un long mémorandum en date du 13 septembre 1991, la requérante a formulé de nombreuses réserves concernant le poste proposé parce qu'il n'était pas stable et ne correspondait ni à ses qualifications ni à son grade. Alléguant que le poste avait été créé dans le seul but de renforcer la position de l'Organisation devant le Tribunal, la requérante demande que "cette procédure administrative" soit annulée.

8. Le Tribunal commencera par traiter du dernier point soulevé par la requérante. Il considère qu'il est tout à fait normal et raisonnable que l'Organisation recherche une solution au problème pendente lite.

9. Dans son mémoire supplémentaire du 29 octobre 1991, l'Organisation répond aux arguments de la requérante sur le fond. Elle fait observer que le poste a été créé spécialement pour la requérante, et que c'était une des dernières mesures qu'il lui était possible d'envisager pour trouver une solution à un délicat problème de placement. Elle rappelle que les postes de grade G.5 qui n'exigent pas le traitement de texte sont fort rares. Elle fait remarquer, en outre, que les difficultés rencontrées par la requérante dans ses relations de travail rendent les choses encore plus compliquées. Elle déclare que la création du poste est un premier pas vers une solution définitive. Elle explique les raisons pour lesquelles le poste ne peut, du moins pour le moment, être que d'une durée limitée, car la procédure prévue pour tout autre type de solution prend plusieurs mois. L'Organisation donne à la requérante des assurances très claires : la durée limitée du poste ne porte en rien atteinte à la sécurité contractuelle de la requérante et, dans son mémorandum du 23 octobre 1991, le directeur d'AFP a déclaré à la requérante qu'elle serait affectée à ce poste sans limitation de durée.

L'Organisation poursuit que la description du poste se fonde sur les fonctions exercées actuellement par la requérante à GIL, auxquelles s'ajoutent d'autres tâches nécessaires au fonctionnement de la division, et correspond à celle d'un grade G.5.

A l'argument de la requérante selon lequel le poste proposé ne correspond pas au grade G.5 parce que les fonctionnaires de ce grade travaillent, en règle générale, pour un fonctionnaire D.1, ce qui ne sera pas le cas dans la position qu'on lui propose, l'Organisation répond qu'il n'existe pas de règle selon laquelle les secrétaires G.5

travaillent exclusivement pour des fonctionnaires D.1. D'ailleurs, telle n'est pas la pratique courante.

Après avoir examiné attentivement les arguments avancés, le Tribunal considère que l'Organisation a fait un sérieux effort pour trouver une position plus stable à la requérante. Elle a même créé un poste spécialement pour elle, en tenant dûment compte de ses qualifications, de son expérience et de son grade.

La requérante ayant ainsi obtenu satisfaction, cette partie de la requête est devenue sans objet et doit, par conséquent, également être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. José Maria Ruda, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
José Maria Ruda
A.B. Gardner