

**TRENTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE**

**Affaire CONNOLLY-BATTISTI (No 2)**

**Jugement No 274**

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 4 juin 1975; la réponse de l'Organisation, en date du 8 août 1975, la réplique de la requérante, en date du 28 septembre 1975, et la duplique de l'Organisation, en date du 4 décembre 1975;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article VIII du Statut du personnel, les dispositions 303.011, 303.021 et 303.022 du Règlement du personnel, les dispositions 330.141, 330.151, 330.152, 330.211, 330.212, 330.321, 330.323, 330.324 et 330.325 du Manuel de la FAO, et les statuts de l'Organisation du personnel de la FAO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale suggérée par la requérante n'ayant pas été jugée nécessaire par le Tribunal;

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

A. La requérante, qui est entrée au service de l'Organisation le 30 août 1954 et qui exerce les fonctions d'assistante de recherche G.6 à la Division des statistiques avec un contrat permanent, mentionne dans sa requête la date du 4 mars 1975 comme étant celle de la décision attaquée. En réalité, deux décisions distinctes ont été prises ce jour-là par le Directeur général concernant la requérante, et il ressort du dossier que c'est contre l'une et l'autre que l'intéressée se pourvoit devant le Tribunal de céans. Les faits se rapportant à chacune de ces deux décisions sont relatés ci-après respectivement sous B et C, d'une part, et sous D et E, d'autre part.

B. Le 2 février 1973, le Directeur général a envoyé un mémorandum à la requérante, qui était alors membre du Conseil du personnel, dans lequel il lui indiquait son intention de lui infliger un blâme écrit à titre de mesure disciplinaire et où il précisait que si son attitude ne changeait pas, des mesures plus graves encore pourraient être prises, notamment un licenciement. Les raisons invoquées par le Directeur général pour justifier l'action disciplinaire résidaient dans le fait que la requérante était à l'origine de plusieurs incidents fâcheux : c'est ainsi que la requérante a insulté en un lieu public le Président du Comité des élections et des référendums en lui disant qu'il manquait d'intégrité, que les décisions prises par le Comité étaient ses propres décisions et qu'elles avaient été prises pour accéder aux vœux de l'Administration; c'est ainsi également que dans une lettre ouverte distribuée au personnel de la FAO, dont la requérante était l'une des signataires, il était porté de sérieuses accusations principalement contre le Président du Conseil du personnel, Monsieur Zenny, et contre le Président du Comité des élections et des référendums, Monsieur Tedesco, et il y était dit que les élections syndicales (référendum) avaient été sabotées.

C. La requérante a répondu le 8 février 1973 au mémorandum du Directeur général en faisant valoir que des mesures disciplinaires ne sauraient être prises contre elle en raison d'opinions manifestées en sa qualité de représentante élue du personnel. Le 19 février 1973, le Directeur général a adressé un mémorandum à l'intéressée confirmant la mesure disciplinaire de blâme écrit. La requérante a fait appel de cette décision auprès du Directeur général par un mémorandum daté du 28 février 1973. Le Directeur général a confirmé la mesure disciplinaire le 15 mars 1973 en précisant que cette mesure était prise en raison des attaques diffamatoires portées par l'intéressée contre l'honneur et l'intégrité d'autres membres du personnel. La requérante a alors saisi, le 30 mars 1973, le Comité de recours de la FAO. Le Comité de recours, qui s'est réuni le 29 janvier 1975, a estimé que la conduite de la requérante ne saurait être excusée; considérant toutefois que, les incidents sur lesquels la décision disciplinaire se fondait n'ayant pas de lien entre eux, ils ne justifiaient pas un blâme écrit, le Comité a recommandé que l'on substitue à la mesure disciplinaire une forme plus modérée de remontrance. Par une lettre en date du 4 mars 1975, le Directeur général a informé la requérante qu'il acceptait la recommandation du Comité de recours et qu'il substituait au blâme écrit une réprimande écrite ne constituant pas une mesure disciplinaire. C'est notamment

contre cette décision du Directeur général que l'intéressée se pourvoit devant le Tribunal de céans.

D. Le 15 juin 1973, alors qu'un organe du Conseil de la FAO se trouvait en séance et que le Président résumait les travaux, la requérante est montée à la tribune pour remettre une note au Directeur général adjoint qui était assis à côté du Président; le Directeur général adjoint lui ayant signifié de se retirer de la tribune, la requérante a insisté, perturbant ainsi la réunion et obligeant le Président à s'excuser auprès des participants de l'interruption ainsi survenue. Estimant qu'une telle attitude de la part de l'intéressée constituait une ingérence dans les travaux du Conseil de la FAO et une atteinte aux règles de conduite auxquelles les membres du personnel sont astreints au cours de ces travaux, le Directeur général a, le 22 juin 1973, adressé une réprimande écrite à la dame Connolly-Battisti en la prévenant qu'en cas de mauvaise conduite renouvelée, il pourrait prendre des mesures plus sévères n'excluant pas le licenciement.

E. Le 5 juillet 1973, la requérante a fait appel auprès du Directeur général pour qu'il retire la réprimande écrite de son dossier. Le 25 juillet 1973, le Directeur général a informé l'intéressée qu'il maintenait la réprimande. Le 7 août 1973, la requérante a porté son affaire devant le Comité de recours. Celui-ci s'est réuni le 29 janvier 1975; il a conclu que la conduite de la requérante avait été incorrecte et a estimé que la réprimande écrite était justifiée; il a donc recommandé au Directeur général de rejeter le recours. Par une lettre du 4 mars 1975, le Directeur général a informé l'intéressée qu'il acceptait la recommandation du Comité de recours. C'est contre cette décision aussi que la requérante se pourvoit devant le Tribunal de céans.

F. Estimant avoir agi, dans toutes les circonstances rapportées plus haut, dans le cadre de son mandat syndical, la requérante demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'ordonner au Directeur général de retirer la menace de mesures plus sévères n'excluant pas le licenciement contenue dans son mémorandum du 2 février 1973, de retirer la réprimande écrite et la nouvelle menace de renvoi contenues dans sa lettre du 22 juin 1973, de retirer la réprimande écrite contenue dans sa lettre du 4 mars 1975; la requérante demande en outre au Tribunal d'ordonner à la FAO de retirer de son dossier personnel toutes les lettres et mémorandums mentionnés ci-dessus; elle énumère enfin plusieurs questions sur lesquelles elle demande au Tribunal de donner son opinion.

G. Pour sa part, l'Organisation fait valoir que dans les deux séries de circonstances rapportées sous B à E ci-dessus, la conduite de la requérante n'était pas compatible avec l'attitude que doivent observer les fonctionnaires internationaux et que les réprimandes écrites à elle adressées, qui relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général, étaient justifiées; elle considère donc qu'il n'y a pas lieu de les retirer ni de retirer de son dossier personnel la correspondance se rapportant à ces réprimandes. L'Organisation conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter la requête dans son ensemble.

#### CONSIDERE :

1. La requérante conteste la validité de deux réprimandes écrites que le Directeur général lui a infligées pour conduite non satisfaisante. Elle se fonde essentiellement sur le fait que les réprimandes portaient sur ses activités de membre du Conseil du personnel et non sur ses devoirs de fonctionnaire. La première avait revêtu tout d'abord la forme d'un blâme écrit, mais, sur la recommandation du Comité de recours, le Directeur général lui avait substitué une réprimande. La disposition 303.01 du Règlement du personnel habilite le Directeur général à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction, le blâme écrit constituant la plus douce de ces mesures. La disposition 303.02 prescrit que "le blâme écrit se distingue de la réprimande écrite ou orale qu'un supérieur hiérarchique adresse à un fonctionnaire". La disposition 330.212 du Manuel déclare que la réprimande écrite, tout en ne constituant pas une mesure disciplinaire, doit être versée au dossier de l'intéressé : "Elle constitue un avertissement formel à l'adresse du fonctionnaire". La requérante affirme qu'en vertu de la disposition 303.02 la réprimande ne peut être adressée que par un supérieur hiérarchique. Toutefois, aux termes des règles générales de l'Organisation, le Directeur général exerce le contrôle disciplinaire sur l'ensemble du personnel et il doit donc naturellement avoir compétence pour adresser un avertissement au lieu de prendre une mesure disciplinaire, avertissement qui est versé au dossier; peu importe que cet avertissement soit qualifié ou non de réprimande.

2. L'avertissement ou la réprimande doit être fondé sur une conduite qui ne donne pas satisfaction, car ce qui est dit en effet, c'est qu'une mesure disciplinaire pourra être prise en cas de récidive. En cas de blâme présentant un caractère disciplinaire, eu égard aux garanties qui doivent être accordées aux fonctionnaires de l'Organisation, le Tribunal exerce un plein pouvoir de contrôle sur le fait et sur le droit. En revanche, lorsque la mesure prise est une réprimande sans caractère disciplinaire, le Tribunal exerce son pouvoir de contrôle minimum, c'est-à-dire que la

décision attaquée ne peut être censurée que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle 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 inexactes.

3. La requérante appartenait au Conseil du personnel et la première réprimande a été provoquée par ses activités à l'occasion d'une élection du Conseil qui devait avoir lieu le 30 janvier 1973. Pour comprendre sa position, il importe de donner une idée de ce qu'est le Conseil du personnel, ainsi que du rôle que la requérante y a joué en 1972.

Le Conseil du personnel est un organisme reconnu et régi par l'article VIII du Statut du personnel. Selon la disposition 301.081, il est élu par le personnel et rend compte à ce dernier. La disposition 301.0811 prescrit qu'il est constitué de manière à assurer une représentation équitable du personnel à tous les échelons. D'après la disposition 301.0812, l'élection du Conseil du personnel a lieu chaque année conformément au règlement établi par le Conseil du personnel et approuvé par le Directeur général.

4. L'article VIII est entré en vigueur en 1952. Le dossier ne montre pas si le Conseil du personnel a établi le règlement prescrit par la disposition 301.0812. Si tel a été le cas, ce texte paraît avoir été repris dans les statuts de l'Organisation du personnel de la FAO (désignés ci-après par l'expression "les statuts"), adoptés en 1965. De nouveaux statuts ont été promulgués en 1970, mais les avis diffèrent sur le point de savoir si toutes les modifications ont été dûment approuvées. Comme rien de bien important ne dépend de ces modifications, il n'y a pas d'inconvénient à se reporter aux statuts de 1965. Les principales dispositions ayant trait aux élections et aux référendums sont exposées dans les paragraphes suivants :

1) Composition du Conseil du personnel. L'article 4 dispose que le Conseil compte vingt et un sièges et qu'aux fins de l'élection, le personnel est réparti en trois collèges électoraux, à savoir les services généraux non locaux, les services généraux locaux et les services organiques. Cette répartition est appliquée depuis 1952; elle visait vraisemblablement à répondre à l'exigence d'"une représentation équitable du personnel à tous les échelons".

2) Elections en janvier. L'article 9 a) dispose que l'élection annuelle a lieu en janvier et que la moitié seulement des sièges sont renouvelables, chacun d'eux étant occupé pour deux ans.

3) Référendums. Le Conseil est le principal organe directeur du personnel, mais il est tenu par les décisions prises par l'ensemble du personnel lors d'un référendum. Le référendum doit être organisé à la demande du Conseil lui-même ou à la suite d'une requête signée par au moins 200 membres. Les amendements des statuts se font par référendum.

4) Comité des élections et des référendums. Les articles 9 h) et 10 prévoient un Comité des élections et des référendums composé de six fonctionnaires qui, nommés par le Conseil du personnel, sont indépendants de lui. Le Comité est chargé d'établir les règles à suivre, après entente avec le Conseil du personnel et le Directeur général et sous réserve des dispositions des statuts, pour les élections et les référendums. A l'époque des événements dont il est question dans la présente affaire, ce Comité était présidé par M. Tedesco.

5. Depuis 1965, le Comité s'est chargé de trois tâches sans soulever d'objection. Premièrement, il a fixé en janvier de chaque année la date de l'élection annuelle. Deuxièmement, il a réparti les vingt et un sièges entre les trois collèges sur la base de leurs effectifs; à l'époque, les services généraux non locaux disposaient de cinq sièges, les services généraux locaux, de neuf et les services organiques, de sept. Troisièmement, le Comité a recouru à une pratique dont la validité est plus douteuse mais qui est en usage depuis le début, en 1952. Le personnel de la FAO comprend les fonctionnaires du siège et ceux qui travaillent dans les bureaux régionaux. (Cette division n'a rien à voir avec la répartition des services généraux en locaux et non locaux, laquelle est dictée par le lieu de l'engagement.) La pratique, qui n'est pas mentionnée dans les statuts mais qui résulte de règles antérieures à 1965, veut que si tous les membres du personnel ayant l'ancienneté voulue peuvent voter, seuls les fonctionnaires du siège peuvent être candidats. Cela est dû vraisemblablement aux difficultés que des membres du personnel des bureaux régionaux pourraient éprouver à participer aux séances du Conseil.

6. La requérante, qui a été membre pendant 15 ans du Conseil du personnel, présidait en 1972 le collège électoral des services généraux non locaux. Elle paraît avoir été à la tête d'un groupe, composé de personnes appartenant à l'une et l'autre catégorie des services généraux, qui s'est trouvé dans la minorité sur un certain nombre de points. Elle considérait le président du Conseil du personnel, M. Zenny, qui appartient à la catégorie des services organiques, comme enclin "à pencher en faveur de la direction". La première réprimande lui a été infligée parce

qu'à deux reprises elle aurait, en développant ce thème, franchi les bornes de la critique permise, à propos, en général, des membres du Conseil avec lesquels elle était en désaccord et en particulier, de MM. Zenny et Tedesco. Elle a produit divers documents qui, selon elle, établissent que ses critiques étaient justifiées. Malheureusement, dans sa réponse, l'Organisation ignore lesdits documents et la justification comme étant sans rapport avec les faits de la cause. L'argumentation de l'Organisation se fonde simplement sur le fait que mettre en doute l'intégrité d'un autre fonctionnaire revient à se rendre coupable de conduite non satisfaisante.

7. De l'avis du Tribunal, c'est là une affirmation excessive. Certes, rien dans les paragraphes qui suivent ne doit être compris comme donnant un compte rendu définitif des conflits entre la requérante et d'autres membres du Conseil, ni comme une critique à l'égard, en particulier, de M. Zenny et de M. Tedesco. Néanmoins, les motifs et les intentions doivent être pris en considération lorsqu'il y a une accusation de conduite non satisfaisante. Aussi importe-t-il de s'arrêter sur la version des événements donnée par la requérante en tant qu'élément de sa défense. La critique s'inspirait-elle d'un sentiment du devoir ou constituait-elle un simple bavardage ? Reposait-elle sur une conviction honnête ou a-t-elle été dictée par la malignité ? A-t-elle été formulée à un moment où un membre du Conseil aurait dû garder le silence ou, au contraire, en une occasion où l'on pouvait s'attendre à le voir s'exprimer ? Toutes ces considérations ont de l'importance.

8. Le Comité des élections et des référendums a commencé à faire des préparatifs pour l'élection vers le mois de novembre 1972, et, conformément à ce qui semble être la coutume, il a établi des règles pour la campagne électorale et la distribution de brochures de propagande. En novembre, la requérante et sept de ses partisans ont publié, probablement à titre de brochures de propagande une "lettre ouverte au personnel", dans laquelle ils préconisaient l'élection de candidats qui seraient loyaux envers le personnel. Ils ont donné leur version des conflits qui avaient opposé les deux parties en présence au sein du Conseil en 1972. Ils ont relevé que le Président du Conseil du personnel comme celui du Comité des élections et des référendums n'avaient pas donné suite à une demande de référendum déposée tout d'abord en décembre 1971, sur la question de savoir s'il ne convenait pas de doter chaque collège électoral d'une association semi-autonome. Les documents versés au dossier montrent que M. Zenny a soumis la question à M. Tedesco le 27 mars 1972 et qu'il a répondu que le référendum aurait lieu le 31 mai. Or ce référendum n'a été organisé à aucun moment en 1972 et la lettre ouverte parle à ce sujet de "sabotage". D'autre part, aux dires de la requérante, un référendum auquel le Président tenait, pour casser une décision du Conseil du personnel qui ne lui plaisait pas, a été organisé à la hâte en août, alors que de nombreux fonctionnaires étaient en vacances. Elle s'était plainte à l'époque d'une décision arbitraire du Comité des élections et des référendums, selon laquelle il suffisait de 250 voix pour qu'un référendum soit valable, et aussi de l'inobservation des dates limites prescrites par les statuts : selon la lettre ouverte ce référendum "a été d'une légalité douteuse".

9. Il y a eu en 1972 deux démissions de membres des services généraux non locaux. L'une a eu lieu le 23 juillet 1972, au Comité exécutif du Conseil du personnel, le motif invoqué étant que cet organisme était court-circuité; l'autre a eu lieu au Conseil lui-même, parce que M. Zenny aurait toléré à maintes occasions la violation des statuts. La lettre ouverte parle de ce genre d'incidents en termes généraux, disant que des documents qui auraient dû être envoyés au Conseil du personnel, pour consultation et examen, ne l'ont pas été. Elle relève aussi que la réponse faite aux plaintes relatives à des mesures illégales dans la conduite des affaires du Conseil du personnel et du Comité des élections et des référendums émanait des services du Conseiller juridique; ces services, dit-on dans la lettre, font partie du cabinet du Directeur général et tant le Président du Conseil que celui du Comité y ont travaillé. Cette affirmation est fondée en ce qui concerne le premier, mais non pas le second, erreur que la requérante a dit par la suite avoir commise de bonne foi. La lettre se terminait de la manière suivante :

"Le Conseil du personnel se trouve dans une situation précaire. Où allons-nous en pareille situation ? Nous devons nous demander s'il est possible de nettoyer le Conseil du personnel, s'il peut regagner la confiance des fonctionnaires ou si nous devons trouver d'autres moyens de collaboration après des consultations fondées sur une base plus équitable et plus honorable.

Pour commencer, nous devons trouver des CANDIDATS pour le Conseil du personnel de l'exercice 1973/74 (qui, une fois élus, seront loyaux envers le personnel), lequel devra procéder aux réformes nécessaires."

10. Le 29 janvier 1973, veille du jour où l'élection devait avoir lieu, le Directeur général est intervenu pour la renvoyer. Son intervention a été provoquée par une situation qui le préoccupait depuis un certain temps, à savoir le fait que les fonctionnaires des bureaux régionaux ne pouvaient pas poser leur candidature au Conseil. Depuis l'adoption de cette mesure, le nombre des fonctionnaires régionaux s'est beaucoup accru, si bien qu'en 1972 ils représentaient près de 41 pour cent de l'effectif total, la grande majorité d'entre eux appartenant au groupe des

services organiques. Un groupe de travail a été constitué en 1971, qui a rédigé de nouveaux statuts prévoyant notamment que les fonctionnaires régionaux pourraient se porter candidats. Le projet de statuts a été soumis au Conseil du personnel le 8 juillet 1972, pour examen et organisation d'un référendum. Le 4 octobre, le Directeur général a demandé au Conseil du personnel quelle était sa réaction en faisant valoir qu'il attachait une importance vitale à une représentation appropriée du personnel régional. Le Conseil a répondu que le rapport du groupe de travail "devait être classé pour l'instant et que le problème serait étudié à nouveau au cours des deux prochaines années".

11. Le Comité des élections et des référendums a donc préparé l'élection conformément à la pratique en usage. En vertu de l'article 10 des statuts, il a consulté le Conseil du personnel et le Directeur général à propos des dispositions qu'il a prises. M. Tedesco l'a fait le 8 décembre 1972 et n'a reçu aucun commentaire à ce propos. Le 17 janvier 1973, le Comité a refusé la présentation de la candidature d'un membre du personnel régional. Le 23 janvier 1973, les membres du Conseil du personnel appartenant à la catégorie des services organiques ont écrit au Directeur général pour exposer la position du personnel régional et pour lui demander de faire le nécessaire pour remédier à la situation. Le 29 janvier, le Directeur général a écrit à M. Tedesco, en sa qualité de Président du Comité des élections et des référendums. Il lui disait que la disposition 301.0811 prévoit que le Conseil du personnel est constitué de façon à assurer une représentation équitable du personnel à tous les échelons et que la Constitution l'oblige lui, Directeur général, à garantir le respect des règlements. De ce fait, et conformément aux pouvoirs dont il est investi, il a demandé au Comité de lui donner l'assurance, avant la fin de la journée de travail, que tous les fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation, auraient la possibilité de participer à l'élection du lendemain, cette participation comprenant la désignation de candidats. Il demandait, en outre, que si, faute de temps, il ne pouvait recevoir cette assurance, les élections fussent renvoyées jusqu'au moment où des dispositions satisfaisantes pourraient être prises.

12. Il est aisé de comprendre l'impatience du Directeur général devant l'absence de tout progrès à propos d'une question qu'il jugeait urgente. Mais il est aussi facile de comprendre l'alarme que son intervention a provoquée. Comme il ne pouvait pas avoir pensé que le Comité des élections et des référendums serait en mesure de lui donner l'assurance demandée, son intervention constituait un ultimatum lancé à propos d'un point névralgique. Toute intervention de l'employeur dans la procédure par laquelle les salariés élisent leurs représentants, qui auront à négocier avec lui, est une question délicate, même si l'employeur a manifestement le droit de se faire entendre. Or il est douteux que le Directeur général possède ce droit. Lorsque le règlement est muet quant à la façon dont il doit être appliqué, il se peut que le Directeur général ait le devoir d'agir. Mais l'article VIII paraît laisser au Conseil du personnel, ainsi qu'on peut s'y attendre, le soin de fixer la procédure électorale, le Directeur général n'ayant d'autre compétence que de refuser son accord. On pourrait également faire valoir que ni le Directeur général ni le Conseil du personnel ne peuvent appliquer la disposition 301.081 d'une façon telle que, par l'ajournement de l'élection, il y aurait violation de la disposition 301.8012.

13. Le Comité des élections et des référendums s'est réuni dès la réception du mémorandum du Directeur général et paraît n'avoir éprouvé aucune difficulté à déférer à sa demande. M. Tedesco a écrit au Directeur général le même jour, à savoir le 29 janvier, pour lui dire que le Comité "ne pouvait faire autre chose que renvoyer les élections jusqu'au moment où des dispositions satisfaisantes pourraient être prises." Quelle que puisse être la compétence prévue par le Règlement du personnel, les statuts, qui sont la seule source d'autorité pour le Comité des élections et des référendums, exigent très clairement que les élections aient lieu en janvier. Le Comité peut avoir cru que les prérogatives du Directeur général l'autorisaient à dispenser le Comité d'appliquer les statuts, mais le Comité ne pouvait supposer, sans pécher contre le bon sens, que son action ne soulèverait pas des critiques et même de l'indignation.

14. Il n'apparaît pas clairement quand le Directeur général a vu pour la première fois la lettre ouverte, qui datait alors de quelque deux mois. Mais ce fut le 29 janvier qu'il a fait envoyer à tous les signataires une lettre leur demandant s'ils confirmaient leur signature.

15. L'élection d'un comité, prévue de manière à coïncider avec celle du Conseil, n'a pas été renvoyée. Le 30 janvier, alors que M. Tedesco était présent lors du scrutin dans la grande salle, la plaignante lui a parlé, ainsi qu'à un autre membre du Comité des élections et des référendums, au sujet de l'ajournement de l'élection du Conseil. Dans un mémorandum envoyé le lendemain au Président par intérim du Conseil du personnel pour se plaindre du comportement de la requérante en sa qualité de membre du Conseil, M. Tedesco a déclaré qu'elle l'avait insulté, disant qu'il manquait d'intégrité et que les décisions du Comité étaient en fait les siennes propres, qu'il avait prises pour répondre aux vœux de l'Administration de la FAO. M. Tedesco a mentionné que l'incident avait été public,

mais rien n'indique que la conversation ait été entendue par des tiers.

16. Le 31 janvier également, c'est-à-dire le jour où M. Tedesco a envoyé son mémorandum, le Conseil du personnel a tenu une réunion extraordinaire, au cours de laquelle il a adopté une motion proposée par la requérante et déplorant l'intervention du Directeur général.

17. Le 1er février, le Président par intérim du Conseil a écrit à la requérante au sujet de la plainte de M. Tedesco. Il a fait état d'allégations mensongères, constituant une présentation déformée des faits, de médisances et de calomnies et a demandé à la requérante de présenter en public des excuses sans réserves dans les deux jours. La requérante ne l'a pas fait. L'une des règles du Conseil du personnel habilite le Président à frapper d'un blâme tout membre du Conseil dont les déclarations nuisent aux délibérations et aux intérêts du Conseil ou "risquent de compromettre ou de déshonorer" un autre membre. Aucune nouvelle mesure n'a été prise au Conseil à l'encontre de la requérante en vertu de cette règle ou à un autre titre.

18. Le 2 février, le Directeur général a envoyé à la requérante un mémorandum dans lequel il mentionnait le mémorandum de M. Tedesco au Président par intérim (document qui lui était évidemment parvenu d'une façon qui ne ressort pas du dossier) ainsi que la lettre ouverte. Le Directeur général faisait état des "allégations graves" formulées à l'égard du Président du Conseil et du Président du Comité des élections et des référendums et, en particulier, des insinuations selon lesquelles ces deux personnes avaient été déloyales envers le personnel. Il poursuivait en ces termes : "A ces occasions, vous avez usé, aussi bien verbalement que par écrit, d'un langage visant à déformer la vérité et à jeter le discrédit sur les motifs de vos collègues, en essayant même de les intimider dans l'exercice de leurs fonctions." Il a déclaré qu'il avait l'intention de lui infliger un blâme écrit et qu'il l'avertissait formellement qu'il prendrait des mesures plus draconiennes, n'excluant pas le licenciement, "dans l'éventualité de nouvelles manifestations similaires de conduite non satisfaisante de votre part".

19. Les fonctions de représentant du personnel ne sont pas faciles. Il peut arriver que la loyauté envers le personnel entre en conflit avec la loyauté envers l'Administration. Chaque représentant doit résoudre le conflit de la manière qu'il pense devoir adopter et qui ne sera pas la même pour tous. Le Tribunal ne pourrait établir, même s'il avait le devoir de le faire, que MM. Zenny et Tedesco ont manqué d'intégrité ou n'ont pas été loyaux à l'égard du personnel. Mais il ne peut également pas trouver dans le dossier des éléments de preuve lui permettant de déduire que la requérante et les cosignataires de sa lettre ont usé d'expressions conçues pour déformer la vérité ou pour intimider leurs collègues. Le mémorandum du Directeur général n'avance aucune preuve de distorsion ou d'intimidation délibérées. Dans sa première partie, il se contente d'affirmer que les faits ne sont pas tels qu'ils ont été décrits dans la lettre ouverte (par exemple, que l'allégation de sabotage est "entièrement infondée") et de se plaindre que la lettre ouverte n'ait pas présenté le cas sous ses deux aspects.

20. Pour la requérante, le Directeur général, prévoyant l'opposition de celle-ci à ses plans de réorganisation du Conseil du personnel, a rédigé le mémorandum du 2 février afin d'intimider la requérante par la menace d'un licenciement. Elle demande pourquoi, après un si long intervalle, il a décidé d'agir à la suite de la lettre ouverte, à propos de laquelle aucune plainte ne lui avait apparemment été transmise, pourquoi il l'a choisie, elle seule, sur les huit signataires et pourquoi il s'est saisi d'une plainte de M. Tedesco qui était adressée non pas au Directeur général mais bien au Président du Conseil du personnel. A propos du deuxième de ces griefs, l'Organisation réplique que la requérante a été choisie parce qu'elle était la seule personne impliquée dans les deux incidents et parce que, ainsi qu'il est dit dans le mémorandum du 2 février, elle avait été reprise quatre ans auparavant par un sous-directeur général pour son comportement brusque et contraire aux usages lors d'audiences du Comité de recours. Le Tribunal n'estime pas que l'on puisse déduire des faits que l'intervention du Directeur général a été dictée par des motifs incorrects.

21. Le mémorandum du 2 février, dans lequel les vues de la requérante et des autres signataires de la lettre ouverte étaient condamnées comme fausses, a toutefois été écrit avant que l'une de ces personnes ait été priée de présenter sa version du cas. La requérante n'avait même pas été invitée à dire (encore qu'il soit apparu que cela est étranger à la question) si elle admettait sa conversation avec M. Tedesco. L'Organisation soutient que le mémorandum représentait uniquement "l'ouverture d'une procédure disciplinaire" et qu'il donnait expressément à la requérante, conformément à la disposition 330.325 du Manuel, cinq jours pour répondre. Ensuite, l'Organisation affirme que les faits ont été "étudiés de manière approfondie par des fonctionnaires supérieurs du Cabinet du Directeur général" et que le blâme lui-même n'a été infligé que le 19 février 1973. Telle ne semble pas être l'opinion du Directeur général lui-même, qui a écrit le 19 février qu'il confirmait la décision d'infliger un blâme écrit puis, le 22 juin (voir le paragraphe 25 ci-dessous), a parlé du blâme comme datant du 2 février. Le mémorandum du 2 février est rédigé

à la façon de conclusions et non pas d'allégations; il est impossible de soutenir que l'auteur d'une lettre disant que si la conduite non satisfaisante se renouvelle, le coupable pourra être renvoyé n'avait pas encore tranché dans son esprit s'il y avait eu ou non conduite non satisfaisante. Quelles que soient les investigations faites par la suite (il n'y en a pas trace dans le dossier), la rédaction du mémorandum ne permettait pas au Directeur général d'infliger soit un blâme, soit une réprimande.

22. Outre cette difficulté, le Tribunal n'a pas acquis la conviction que les actes reprochés à la requérante constituent une conduite ne donnant pas satisfaction au sens du Règlement du personnel et autorisent donc un blâme ou une réprimande. Selon la disposition 330.151 du Manuel, on entend par "conduite qui ne donne pas satisfaction" "une conduite qui est incompatible avec les obligations souscrites ou implicites du fonctionnaire envers l'Organisation". L'accomplissement des devoirs de service d'une manière ne donnant pas satisfaction entre clairement dans cette définition générale. Mais lorsque la conduite répréhensible est étrangère aux devoirs de service, chaque cas doit être examiné avec soin pour déterminer si une obligation n'a pas été respectée. En règle générale, la conduite d'un fonctionnaire dans sa vie privée, par exemple, ne concerne pas le Directeur général, quand bien même il y a des cas exceptionnels, notamment si la conduite non satisfaisante jette le discrédit sur l'Organisation. De même, les activités dans l'organisation du personnel constituent un domaine qui, de prime abord, échappe à la compétence du Directeur général. Ici encore, il peut y avoir des exceptions. Il est inutile, pour le Tribunal, de se prononcer sur l'attitude qui pourrait être la sienne en face de calomnies indéfendables, répandues à propos d'autres membres du personnel au cours de conversations, dans les bureaux ou hors des bureaux, et qu'elles aient trait ou non aux affaires du Conseil du personnel. Toutefois, en règle générale, le fonctionnaire ne prend aucun engagement, expressément ou implicitement, quant à la façon dont il se conduira dans les travaux du Conseil du personnel ou de ses organes. Un tel engagement serait du reste contraire au principe de la liberté syndicale. La liberté syndicale implique qu'il y ait liberté de discussions et de débats; lorsque les sentiments s'échauffent, ainsi que le mémorandum du 2 février le montre, cette liberté peut conduire à l'emploi de termes exagérés, voire regrettables. Le Conseil du personnel a son propre règlement pour traiter des écarts de conduite de ce genre. Il ne saurait y avoir de véritable liberté syndicale si, qu'elle soit justifiée ou non, la désapprobation du Directeur général quant aux déclarations faites peut mener à des mesures disciplinaires.

23. La controverse sur la réforme des élections au Conseil du personnel s'est poursuivie et a fini par conduire à la seconde réprimande adressée à la requérante. Le 8 février 1973, un projet d'amendement de l'article 9 a) des statuts - les termes de l'amendement ne figurent pas dans le dossier mais la requérante déclare qu'ils étaient conformes aux propositions ultérieures du Directeur général - a été rejeté par une grosse majorité lors d'un référendum. Le 21 mai, le Directeur général a convoqué une réunion des représentants du personnel et les a informés de son intention de soumettre à l'approbation du Conseil de la FAO, à sa session de juin, une formule qu'il estimait équitable et applicable. Cette formule se composait de deux éléments. En premier lieu, sur les vingt et un sièges du conseil, trois seraient enlevés aux deux collèges électoraux des services généraux - la situation de la catégorie des services organiques restant sans changement - pour être attribués à une nouvelle catégorie ou à un nouveau collègue comprenant les membres du personnel en fonction au siège qui auraient passé au moins trois ans dans les régions. En second lieu, tous les fonctionnaires pourraient voter pour des candidats de toutes les catégories et non plus seulement pour les candidats de la catégorie à laquelle le votant appartient. La requérante et son groupe ont répondu le 25 mai que ni le Directeur général, ni le Conseil de la FAO ne pouvaient se mêler des affaires internes de l'organisation du personnel; le seul moyen légal de modifier les statuts était de recourir au référendum. Le collège électoral des services organiques a informé le Directeur général, le 29 mai, que, dans cette situation extraordinaire, il acceptait l'intervention du Directeur général en tant que garant de l'application du Règlement du personnel; il acceptait aussi dans ses grandes lignes la proposition du Directeur général, mais demandait dix sièges. Le Directeur général a élaboré à l'intention du Conseil de la FAO un document retraçant la genèse et l'historique de la controverse, document auquel il a joint les lettres en date des 25 et 29 mai. Le Directeur général n'a pas précisé au Conseil de la FAO quel était le mécanisme par lequel il entendait procéder à la réforme. Il n'a proposé aucun amendement ni au Règlement du personnel ni aux statuts; il a simplement informé le Conseil de la FAO de son intention de traduire en acte sa solution, mais en disant qu'il souhaitait la faire entériner par le Conseil de la FAO avant de l'appliquer.

24. Le 15 juin 1973, le Comité plénier du Conseil de la FAO a discuté la proposition du Directeur général. La requérante et quelques représentants du personnel étaient présents, mais il ne leur était pas permis de prendre la parole sans autorisation. Le Conseiller juridique de l'Organisation a présenté un exposé au Comité, mais sans lui dire quelle était, de l'avis de la requérante, la situation juridique correcte, à savoir que la proposition du Directeur général revenait à amender les statuts alors qu'un amendement ne pouvait être effectué que par la voie d'un référendum. Lorsque le Président du Comité a entrepris de faire le point de la situation, la requérante est montée à

la tribune pour remettre au Directeur général adjoint, assis à côté du Président, une note demandant soit que le Conseiller juridique reprenne la parole, soit qu'un représentant du personnel reçoive l'autorisation de donner des explications. Il est admis que l'incident a provoqué une brève interruption du discours du Président. La requérante soutient que si le Directeur général adjoint avait pris la note tranquillement, elle aurait quitté la tribune sur-le-champ mais qu'au contraire, il a refusé de l'accepter et a ordonné à la requérante de descendre de la tribune. Elle a donc demandé au Président l'autorisation de lui remettre la note. La requérante se fonde aussi sur le fait que son intervention était justifiée dans son principe puisqu'elle-même et d'autres représentants du personnel avaient écrit au Président du Conseil de la FAO à ce sujet et que le Conseil avait demandé en séance plénière au Conseiller juridique d'expliquer quelle était la situation.

La version de l'Organisation, telle qu'elle est contenue dans la réprimande écrite est que la requérante était montée à la tribune sans permission et avait tendu un message au Directeur général adjoint. Celui-ci lui a dit qu'elle n'avait rien à faire à cet endroit, mais elle a demandé à être entendue et a entrepris de donner des explications. Le Directeur général adjoint avait dû lui demander de quitter la tribune à trois reprises avant qu'elle obtempérât.

25. Le 22 juin, le Directeur général a adressé une réprimande écrite à la requérante en se fondant sans aucun doute sur la version du Directeur général adjoint puisqu'il n'avait pas demandé la sienne à l'intéressée. Il a dit considérer comme très grave le mépris manifeste, par la requérante, de l'avertissement formel qui lui avait été donné dans la lettre du 2 février 1973 à propos d'une autre manifestation de conduite non satisfaisante de sa part. Toutefois, il a tenu compte de l'état d'excitation dans lequel la requérante s'était évidemment trouvée et, en dépit de la gravité de son comportement, il lui a donc adressé une réprimande écrite plutôt que de la frapper d'une mesure disciplinaire.

26. Le Tribunal ne peut accepter la thèse de la requérante si elle va effectivement jusqu'à impliquer que, lors de cet incident, sa qualité de membre du Conseil du personnel la mettait à l'abri de toute mesure disciplinaire ou réprimande. Lorsqu'elle assiste à une séance du Conseil de la FAO ou d'une de ses commissions en tant que représentant du personnel, elle doit se comporter avec autant de bienséance que tout autre fonctionnaire. S'il y a eu en l'occurrence un acte de conduite non satisfaisante, le fait qu'il a été commis par un représentant du personnel et dans un but sérieux atténue l'infraction aux règles mais ne la supprime pas.

27. Le Comité de recours n'a pas attaché d'importance au fait que la requérante était montée à la tribune sans autorisation; le Tribunal ne lui en attache pas non plus. Cependant, le Comité de recours a conclu que le Directeur général adjoint était en droit de refuser de prendre une note présentée à un moment inopportun et que c'est la persistance de la requérante qui a conduit à une interruption de la séance du Conseil : pareil comportement est incorrect. Il semble clair au Tribunal que la requérante était dans son tort soit parce que, selon sa propre version, elle a interrompu le Président pour lui demander si elle pouvait remettre la note, soit parce que, selon la version de l'Organisation, elle refusait de quitter la tribune. Il y a lieu de se demander si l'ensemble des circonstances des actes de la requérante constitue un cas de conduite non satisfaisante. Le Directeur général a tenu compte des circonstances jusqu'à un certain point. Le seul motif pour lequel le Tribunal pourrait censurer sa conclusion, à savoir qu'il s'agissait d'un cas de conduite non satisfaisante, c'est que le Directeur général a vu une nouvelle manifestation de conduite non satisfaisante et qu'il l'a considérée sous l'angle du mépris que la requérante paraît avoir témoigné à l'égard de l'avertissement à elle donné le 2 février 1973. Comme le Tribunal rejette les conclusions du Directeur général à propos de l'incident antérieur, il est évident que la seconde réprimande ne peut en la circonstance rester dans le dossier de la requérante sous sa forme actuelle. Le Tribunal estime donc que la seconde réprimande doit être annulée et que la question doit être renvoyée au Directeur général pour qu'il puisse examiner si l'incident du 15 juin est suffisamment grave en soi pour justifier une réprimande. S'il estime qu'il en est ainsi, le Tribunal considère que la réprimande devrait être libellée dans le sens indiqué par le Comité de recours et devrait se fonder sur le fait que l'intéressée a agi d'une manière telle que la conséquence de son action a été une interruption dans les travaux du Comité plénier du Conseil de la FAO le 15 juin 1973.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les deux décisions du Directeur général prises le 4 mars 1975 sont annulées.
2. Il est ordonné que les lettres et mémorandums du Directeur général à la requérante en date des 2 février 1973, 19 février 1973 et 22 juin 1973 soient retirés de son dossier.

3. Il est ordonné que les lettres et mémorandums des 22 juin et 25 juillet 1973 soient retirés du dossier de la requérante et renvoyés au Directeur général pour réexamen afin qu'il puisse, s'il le juge opportun, infliger une réprimande à l'intéressée pour avoir agi d'une manière telle que la conséquence de son action a été une interruption des travaux du Comité plénier du Conseil de la FAO le 15 juin 1973.

Ainsi jugé par 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, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 avril 1976.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet