

## SOIXANTE-TROISIEME SESSION

### Affaire HILL

#### Jugement No 869

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mme Paula Elizabeth Hill le 21 mars 1987 et régularisée le 2 mai, la réponse de la FAO du 18 juin, la réplique de la requérante datée du 29 septembre 1987 et la duplique de la FAO du 20 octobre 1987;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 308.131, 308.41 et 315.32 du Manuel de la FAO et l'article 14(j) du Règlement général relatif au fonctionnement du Programme alimentaire mondial;

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, ressortissante britannique, a travaillé pour la FAO à Rome par intermittence depuis 1971. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a été institué il y a quelques années, en vertu de résolutions de la Conférence de la FAO et de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le 15 mars 1985, la requérante fut assignée au Programme au grade 3, échelon 8, en qualité de dactylographe bilingue. Par une note du 14 octobre 1985, M. Holder, directeur de sa division (WPDE), informa Mme Hill que, si elle était bonne dactylographe, elle n'avait pas fait preuve "d'assez d'engagement et d'intérêt", qu'elle avait manifesté "de l'ennui et de l'impatience quand il s'agissait de taper des rapports" et qu'elle s'était montrée parfois inapte à s'entendre avec autrui. Il recommandait l'ajournement de l'augmentation d'échelon dont elle aurait dû bénéficier au 1er décembre 1985. Le directeur des relations extérieures et des services généraux (WPX), chargé des questions de personnel pour le Programme, adressa une copie de la note du 14 octobre au directeur du personnel (AFP) de la FAO. La requérante protesta dans une note du 29 octobre qu'elle adressa à M. Simkin, chef du Service du personnel, de la formation et de l'inspection (WPXS) au sein de WPX, et dans laquelle elle s'employait à réfuter les critiques. Toutefois, le directeur de sa division maintint son opinion et elle ne reçut pas l'augmentation. Le 20 décembre, elle s'adressa au directeur de WPX en demandant à bénéficier de l'augmentation. Dans sa réponse du 9 janvier 1986, le directeur de WPX déclara à la requérante que son travail ferait l'objet d'une nouvelle appréciation dans six mois et qu'elle obtiendrait alors l'augmentation si son travail donnait satisfaction. Le 3 avril, elle introduisit un recours auprès du Directeur général; le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances le rejeta le 30 avril et elle saisit le Comité de recours le 29 mai en arguant que c'était le directeur d'AFP, et non pas celui de WPX, qui aurait dû agir. Dans son rapport du 29 octobre 1986, la majorité du comité recommanda le rejet du recours et, par une lettre du 15 décembre qui constitue la décision attaquée, le Directeur général adjoint informa l'intéressée que le Directeur général avait rejeté son appel.

B. La requérante allègue que l'augmentation a été ajournée au mépris de la disposition 315.324 (recte 323), qui stipule qu'un directeur de division qui entend recommander l'ajournement de l'augmentation d'échelon d'un membre du personnel en informera l'intéressé par écrit et enverra une copie de son avis au directeur d'AFP, qui décide si l'ajournement de l'augmentation est justifié et informe le membre du personnel en conséquence. La requérante relève que, le directeur d'AFP ne lui ayant jamais écrit, la procédure est entachée d'un vice rédhibitoire. Les dispositions du Manuel doivent être respectées strictement tant qu'elles n'ont pas été dûment modifiées. C'est la seule base de sa requête. Elle demande l'octroi de l'augmentation à compter du 1er décembre 1985.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient que le directeur d'AFP n'a certes pas dit à la requérante que le versement de l'augmentation était différé, mais que la disposition 315.323 du Manuel n'était plus applicable, au moment des faits, au personnel du Programme alimentaire mondial. En mai 1985, le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de la FAO avaient délégué de nouveaux pouvoirs au directeur exécutif du Programme dans les domaines du personnel et de l'administration. Ainsi, le directeur de WPX a agi à peu près comme l'avait fait

précédemment le directeur du personnel de la FAO, et le Programme a été doté en novembre 1986 de son propre service du personnel. Tous les agents du PAM ont été informés, par une note du 17 mars 1986 du directeur exécutif, de l'accroissement des pouvoirs qui lui étaient conférés. La requérante le savait: cela ressort à l'évidence de ses lettres produites dans le présent litige, qui montrent qu'elle attendait une décision d'un fonctionnaire du Programme, et non pas du directeur d'AFP.

C'est à tort que la requérante insiste sur l'application littérale des dispositions du Manuel. Des modifications de structure peuvent modifier la façon dont elles doivent être appliquées, ce qui est le cas en l'espèce. De surcroît, l'attribution de certains pouvoirs d'un haut fonctionnaire de la FAO à un haut fonctionnaire du Programme n'a pas lésé la requérante. Elle ne prétend d'ailleurs pas avoir subi de tort, tous ses griefs reposant sur une "considération technique". La disposition en cause a pour objet d'informer l'agent de l'intention de différer l'augmentation et de lui donner la possibilité de répondre. Elle a été pleinement respectée.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens. Elle soutient que, comme le directeur de WPX n'a pas été nommé avant novembre 1986, c'était le directeur d'AFP qui était compétent jusqu'alors pour ajourner le paiement de l'augmentation. Le Directeur général a l'obligation de respecter les règles en vigueur tant qu'il n'a pas pris et annoncé publiquement la décision de les modifier et de les abroger. Elle a été lésée en ce sens qu'elle a été privée de la protection assurée par lesdites règles. Elle maintient ses conclusions initiales et demande en outre 2.300 dollars des Etats Unis à titre de dépens.

E. Dans sa duplique, la FAO dit avoir déjà amplement répondu aux arguments de la requérante et elle prie une fois de plus le Tribunal de rejeter la requête, y compris la conclusion relative aux dépens. Lors de l'ajournement du paiement de l'augmentation, c'était le directeur de WPX qui exerçait les fonctions de directeur du personnel pour le Programme, et la requérante le savait fort bien. Le texte pertinent, la disposition 315.323 du Manuel, restait applicable dans son essence et les droits de la requérante n'étaient pas compromis du seul fait qu'un fonctionnaire du PAM agissait au lieu et place du fonctionnaire de la FAO mentionné dans la disposition.

#### CONSIDERE:

1. La requérante invoque à l'appui de sa demande la non-observation de la disposition 315.323 du Manuel de la FAO relative à l'ajournement de l'augmentation d'échelon dans le grade. La règle est ainsi rédigée:

"Si le directeur de la division entend recommander l'ajournement de l'augmentation d'échelon d'un membre du personnel inscrit sur la liste, il en informe l'intéressé par écrit avant le 1er du mois précédant celui au cours duquel s'achève la période ouvrant droit à l'augmentation, avec motifs à l'appui. Copie de son avis est envoyée, avec une note de couverture, au directeur d'AFP, qui décide si l'ajournement de l'augmentation est justifié et informe le membre du personnel en conséquence par une note, avec copie au directeur de la division." (Traduction du greffe).

La requérante demande l'octroi de l'augmentation à compter du 1er décembre 1985.

2. L'Organisation ne conteste pas que le directeur d'AFP n'a pas décidé si l'ajournement de l'augmentation d'échelon était justifié et n'a pas informé la requérante en conséquence, mais soutient que cette disposition n'était plus applicable, au moment des faits, à un membre du personnel tel que la requérante.

3. Le Programme alimentaire mondial (PAM) est un organe qui a été créé en application de résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies et par la Conférence de la FAO. L'article 14(j) du Règlement général relatif au fonctionnement du PAM dispose que:

"Le Directeur exécutif du PAM administre le personnel du programme conformément aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel de la FAO et à toutes dispositions particulières proposées par le Directeur exécutif et approuvées par le Secrétaire général de l'ONU ainsi que par le Directeur général de la FAO." (Traduction du greffe).

4. Le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur général de la FAO, s'appuyant sur les conclusions d'une équipe de travail conjointe ONU/FAO, ont décidé, en mai 1985, de déléguer de plus amples pouvoirs au Directeur exécutif du PAM en matière de personnel et d'administration.

5. L'Organisation déclare qu'à dater de mai 1985, le PAM a exercé une autorité plus grande dans le domaine de la gestion du personnel et le directeur de WPX a rempli progressivement des fonctions équivalentes à celles du

directeur du personnel de la FAO jusqu'à ce que le Directeur exécutif ait créé, en novembre 1986, un bureau du personnel distinct. La sphère de compétence du Directeur exécutif et les dates auxquelles ses nouveaux pouvoirs lui ont été délégués ne sont pas précisées, pas plus que les fondements sur lesquels repose l'autorité exercée par le directeur de WPX.

6. Le texte de la disposition 315.323 du Manuel n'a pas été modifié avant février 1987.

7. L'Organisation allègue que les membres du personnel, dont la requérante, ont eu connaissance des modifications apportées et, notamment, ont été avisés des amendements proposés en mars 1986 - c'est-à-dire après le report de l'augmentation d'échelon de la requérante - par une note officielle du Directeur exécutif du PAM.

8. Néanmoins, il convient de noter que cette note précise que le PAM continuera à appliquer les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de la FAO en ce qui concerne l'administration de son personnel mais qu'il élaborera son propre manuel, inspiré pour une bonne part des parties pertinentes du Manuel de la FAO et tenant compte des besoins particuliers du PAM. Dans sa note, le Directeur exécutif du PAM indiquait en détail les diverses questions qui allaient être modifiées. Il ne spécifiait pas que des fonctions équivalentes à celles de directeur du personnel AFP seraient, en application d'une disposition quelconque du Manuel, exercées par le directeur de WPX.

9. L'Organisation soutient que la requérante avait connaissance des modifications, comme en témoigne l'échange de correspondance, et qu'il est évident qu'elle s'attendait qu'une décision relative à l'ajournement de l'augmentation serait prise au sein du PAM plutôt que par le directeur d'AFP.

10. L'examen de la correspondance ne permet pas de soutenir cette thèse.

Suite à la note communiquée à la requérante, le 14 octobre 1985, par M. Holder, directeur de WPDE, au sujet de l'ajournement de l'augmentation, la disposition 315.323 a été appliquée au moment où le directeur par intérim de WPX a envoyé la note au directeur d'AFP avec une lettre d'accompagnement en date du 22 octobre 1985 lui demandant de prendre toutes dispositions utiles à cet égard. Copie de cette lettre fut envoyée à la requérante par M. Simkin, le chef de WPXS, en date du 20 novembre 1985; elle était jointe à un autre rapport plus détaillé de M. Holder. La requérante écrivit au directeur de WPX, le 20 décembre 1985, faisant référence à la note du 22 octobre 1985 adressée au directeur d'AFP. Après avoir développé ses arguments au sujet de l'ajournement de l'augmentation, elle conclut en demandant au directeur de WPX "de bien vouloir intervenir auprès du directeur d'AFP pour que lui soit octroyée intégralement l'augmentation d'échelon qui lui est due à compter du 1er décembre 1985". Le directeur de WPX lui a répondu (en date du 9 janvier 1986) en se reportant à cette demande d'intervention. Il a déclaré qu'il lui paraissait raisonnable d'attendre six mois et a conseillé à la requérante de patienter jusqu'à ce qu'elle soit en possession d'une nouvelle appréciation de son travail.

11. Il ne ressort aucunement de l'échange de correspondance que le directeur d'AFP n'a jamais envisagé de prendre une décision sur ce point. Le PAM lui-même a invoqué la décision du directeur d'AFP; la requérante en a été informée et a sollicité une intervention auprès du directeur d'AFP.

12. L'Organisation se réfère à une lettre adressée, le 4 décembre 1985, à M. Simkin, qui prouverait que la requérante avait connaissance des modifications. Cette lettre montre que la requérante n'avait pas bien compris quelle était l'étape suivante dans la procédure de conciliation applicable aux membres du personnel. En fait, la procédure de conciliation ne s'applique pas à la présente affaire et la lettre ne confirme pas l'allégation de l'Organisation, selon laquelle la requérante savait que le directeur d'AFP n'intervenait aucunement dans l'application de la disposition 315.323 puisque, à ce moment, la requérante avait déjà reçu copie de la lettre du 22 octobre 1985 priant le directeur d'AFP de prendre toutes les dispositions utiles.

13. La requérante ayant présenté un argument présumé acceptable, c'est à l'Organisation qu'il incombe de prouver que la disposition ne s'appliquait pas à son cas.

14. Selon l'Organisation, il est malencontreux d'insister sur l'application à la lettre des dispositions du Manuel alors que les modalités d'application de ces dispositions risquent d'être affectées par des modifications de structure; la passation de l'autorité d'un haut fonctionnaire de la FAO à un haut fonctionnaire du PAM n'a pas été préjudiciable à la requérante, et la disposition en question a pour objet d'informer le membre du personnel de l'intention d'ajourner son augmentation et de lui donner la faculté de répondre, ce qui fut le cas en l'espèce.

15. Dans la présente affaire, il s'agit de savoir si la non-observation de la disposition vient vicier la décision d'ajourner l'augmentation. L'objet de la disposition est de faire en sorte qu'une recommandation d'ajourner l'augmentation soit examinée par un haut fonctionnaire dûment désigné à un niveau donné de l'Organisation (le directeur d'AFP), que la recommandation ait ou non soulevé des représentations. Ledit fonctionnaire décide alors si l'ajournement est justifié. La disposition offre ainsi une garantie importante puisqu'elle veille à ce que soit un fonctionnaire de haut rang, fort des connaissances spécialisées et de l'expérience attachées à sa fonction, qui se prononcera sur le bien-fondé de l'ajournement. Cela revêt d'autant plus d'importance que deux ajournements consécutifs peuvent aboutir à une mutation, à une rétrogradation ou au licenciement (voir la disposition 308.416 du Manuel). C'est pourquoi l'Organisation est malvenue de prétendre qu'un haut fonctionnaire en vaut bien un autre à cet égard. S'il n'a pas été tenu dûment compte de cette garantie importante, les droits de la requérante ont été lésés.

16. L'Organisation n'a pas prouvé que l'autorité supplémentaire déléguée au Directeur exécutif du PAM par le Secrétaire général de l'ONU et par le Directeur général de la FAO en mai 1985 dans les domaines du personnel et de l'administration (dans la mesure où la question est liée à la disposition 315.323) a été exercée valablement par le directeur de WPX au lieu du directeur d'AFP.

17. La disposition 308.131 du Manuel de la FAO est ainsi rédigée:

Sauf dispositions contraires, le pouvoir de décision concernant les droits et les niveaux de paiement en vertu des dispositions de la présente section est délégué au directeur de la division du personnel (AFP).

Le droit à l'augmentation d'échelon est défini aux dispositions 308.41. Il conviendrait de noter que le directeur de WPX lui-même n'avait pas donné à entendre qu'il agissait au lieu et place du directeur d'AFP lorsqu'il a écrit la lettre du 9 janvier 1986. S'il avait exercé les fonctions de directeur d'AFP conformément à la disposition 315.323, on aurait pu penser qu'il dirait à la requérante que sa demande d'intervention auprès du directeur d'AFP était sans objet puisque ce dernier n'exerçait plus d'attributions en fonction de cette disposition. En outre, l'augmentation a été suspendue à la fin de décembre 1985 pour le traitement de ce mois, dont le versement était antérieur à la lettre du 9 janvier 1986. Par conséquent, aucune décision justifiant la recommandation en application de la disposition 315.323 ne paraît avoir été prise avant la suspension de l'augmentation.

18. Etant donné que la note interne du directeur de la division avait été effectivement envoyée au directeur d'AFP, il n'est pas illogique d'en conclure que la procédure à appliquer pour le versement de l'augmentation à la requérante avait déjà été entamée à la Division du personnel. A propos de l'attribution des augmentations, les dispositions 315.32 du Manuel prévoient que la Division du personnel fait parvenir à chaque directeur de division, au moins trois mois avant la date réglementaire du versement des augmentations, la liste des membres du personnel dont l'augmentation arrive à échéance (315.321). Si le directeur de la division approuve l'augmentation prévue, il l'indique sur un exemplaire de la liste qu'il renvoie à la Division du personnel (315.322). S'il préconise l'ajournement d'une augmentation, le membre du personnel visé en reçoit notification avant que l'augmentation devienne effective et copie de la note interne est envoyée au directeur d'AFP pour qu'il se prononce sur le bien-fondé de l'ajournement (315.323). Par conséquent, l'envoi de la note interne au directeur d'AFP s'inscrivait probablement dans la procédure déjà mise en route à la Division du personnel.

19. En bref, l'Organisation n'a pas montré, alors que la charge de la preuve lui incombait, que la disposition 315.323 ne s'appliquait pas à la lettre à la requérante pour les raisons suivantes:

a) Il n'est pas du tout évident que le directeur de WPX se proposait d'agir au lieu et place du directeur d'AFP eu égard à la disposition 315.323. Si telle n'était pas son intention, il n'y a donc pas eu de décision sur la recommandation d'ajourner l'augmentation au sens de la disposition. La disposition prévoyant que la décision est prise par le directeur d'AFP n'est pas une formule creuse mais une garantie importante pour le membre du personnel dont l'augmentation est compromise.

b) Si le directeur de WPX a agi aux lieux et place du directeur d'AFP, i) l'Organisation n'a pas prouvé qu'il avait agi par délégation d'autorité conformément aux règles en vigueur, et ii) il n'a pas exercé son autorité avant l'ajournement de l'augmentation.

c) L'Organisation n'a pas prouvé que la requérante avait eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du changement apporté à l'application de la disposition.

20. Le Directeur général se réfère également à la recommandation du Comité de recours qui a soutenu que la procédure avait été entreprise d'un commun accord entre la FAO et le PAM, que la requérante avait connaissance des modifications et que le directeur d'AFP n'était pas compétent pour agir en vertu de la disposition 315.323. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Comité de recours n'était pas fondé à émettre cet avis.

21. Il s'ensuit que la décision du Directeur général doit être annulée.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. La décision attaquée est annulée.

2. L'Organisation versera à la requérante le montant correspondant à son avancement d'échelon depuis le 1er décembre 1985 et jusqu'à la date de cessation de ses services, soit en juillet 1986.

3. L'Organisation lui versera également 500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 décembre 1987.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mella Carroll  
H. Gros Espiell  
A.B. Gardner