

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaire CARRETTI (No 2)

Jugement No 1163

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la seconde requête contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mlle Giuliana Carretti le 10 août 1990 et régularisée le 7 janvier 1991, la réponse de la FAO datée du 17 avril, la réplique de la requérante du 10 juillet et la duplique de l'Organisation du 30 août 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 301.111 du Statut du personnel, l'article 302.4102 du Règlement du personnel, et les paragraphes 303.26, 308.411 et 315.323 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. Ainsi qu'il est indiqué, sous A, dans le jugement No 1162 rendu ce jour sur sa première requête, la requérante est entrée au service de l'Organisation en 1976 en qualité de sténodactylographe bilingue de grade G.4. La FAO a confirmé son engagement en 1977 et l'a promue en 1978 au grade G.5. En 1980, elle a été mutée à la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP). En décembre 1983 ou en janvier 1984, elle a été mutée au Programme de personnel temporaire de secrétariat (TSA). Au cours des sept années suivantes, elle a reçu vingt-neuf affectations au titre de ce programme.

Le paragraphe 308.411 du Manuel de la FAO a la teneur suivante :

"L'augmentation d'échelon, c'est-à-dire le passage d'un échelon à l'échelon suivant ..., est accordée sous réserve de services satisfaisants durant une période prescrite. Cette période, qui est d'un an ..., est portée à deux ans pour les fonctionnaires du siège, pour les échelons XII, XIII et XIV des classes G.1 à G.6 incluses."

Le 1er juin 1987, la requérante a atteint l'échelon 11 du grade G.5 et est entrée dans la période de deux ans prescrite pour ouvrir droit à sa prochaine augmentation. A la suite d'une longue absence en congé de maladie, elle a demandé au Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances de lui attribuer un poste aux termes de l'article 302.4102 iii) du Règlement du personnel. Entre le 1er septembre 1987 et le 31 mai 1989, elle a reçu onze affectations et onze rapports d'évaluation. Aucun de ces rapports d'évaluation globale ne contient la mention "insatisfaisant", un contient la mention "satisfaisant", un la mention "bon" (terme utilisé précédemment pour "au-dessus de la moyenne"), sept la mention "au-dessus de la moyenne" et deux la mention "exceptionnel".

Par mémorandum du 25 avril 1989, le chef du Service de planification du recrutement et de perfectionnement du personnel (AFPR) l'a informée que, "en raison des réserves exprimées sur [sa] conduite générale", il ne pouvait pas recommander que l'augmentation d'échelon lui soit accordée au 1er juin 1989. Le 30 mai, la requérante a recouru auprès du Directeur général contre le mémorandum du 25 avril en faisant valoir que le chef du Service AFPR n'était pas compétent pour faire une telle recommandation et que son appréciation des faits n'était pas exacte. Le directeur du personnel a répondu dans un mémorandum en date du 30 mai qu'il était d'accord avec les raisons indiquées dans le mémorandum du 25 avril. Par une lettre du 19 juin 1989, le Sous-Directeur général, au nom du Directeur général, a rejeté son recours, bien qu'il n'ait pas considéré celui-ci comme un "recours" au sens de l'article 301.111 du Statut du personnel. Il a déclaré également que le chef du Service AFPR était habilité à faire la recommandation qui a conduit à l'ajournement de l'augmentation d'échelon.

Le 14 juillet 1989, la requérante a présenté un recours auprès du Comité de recours. Dans son rapport du 5 mars 1990, le Comité a recommandé de rejeter le recours. Par lettre du 16 mai 1990, le Directeur général a confirmé l'ajournement de l'augmentation. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante allègue que la décision du Directeur général est entachée de plusieurs vices. Elle avance cinq moyens.

Premièrement, elle soutient que le chef du Service AFPR est incompétent pour recommander l'ajournement de l'augmentation d'échelon. Le paragraphe 315.323 du Manuel autorise un directeur de division à recommander l'ajournement de l'augmentation d'échelon d'un membre du personnel. Contrairement au chef du Service AFPR, qui n'a jamais été son chef direct, n'importe lequel des quatre directeurs de division qui l'ont eue sous leurs ordres pendant la période prescrite avait la compétence nécessaire.

La requérante avance un deuxième moyen, selon lequel l'interprétation par la FAO du paragraphe 308.411 du Manuel constitue une erreur de droit. Bien que le Tribunal ait considéré dans le jugement No 294 (affaire Connolly-Battisti No 4) que "le fonctionnaire qui se verrait refuser l'augmentation d'échelon pour d'autres raisons que des services non satisfaisants serait considéré comme étant fondé à présenter une réclamation", la FAO lui a refusé l'augmentation non pas à cause de son travail - reconnu comme étant "d'une qualité et d'un rendement élevés" -, mais en raison de sa conduite. La conduite insatisfaisante rend le fonctionnaire passible de mesures disciplinaires, à la différence des services insatisfaisants qui, eux, peuvent entraîner l'ajournement d'une augmentation. Selon la jurisprudence, ce n'est qu'à condition que la conduite non satisfaisante affecte la qualité des services et que cette conduite ne soit pas contestée qu'elle peut entrer dans la définition des services non satisfaisants. Ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie dans le cas présent.

La requérante fait valoir un troisième moyen, à savoir que le Directeur général a omis de tenir compte de faits essentiels et a tiré des conclusions manifestement erronées des pièces produites. Aucun des onze rapports d'évaluation des prestations de la requérante pendant la période prescrite ne contient la mention "insatisfaisant" : un seul porte la mention "satisfaisant", les autres portant la mention "bon", "au-dessus de la moyenne" ou "exceptionnel". Ses supérieurs hiérarchiques se sont déclarés disposés à recourir de nouveau à ses services dans la mesure où son état de santé, qui lui interdit d'utiliser les machines de traitement de texte, le permettrait. Quels que soient leurs réserves et le fondement de celles-ci, c'était une erreur d'approuver une recommandation qui allait à l'encontre des appréciations de ses chefs directs et qui était faite par quelqu'un qu'elle n'avait rencontré qu'en une seule occasion, en 1988, au cours des sept années passées au TSA.

Le quatrième moyen invoqué par la requérante est la violation par l'Organisation de l'obligation de fonder sa décision sur un système d'évaluation juste et équitable. Tel qu'il s'applique aux fonctionnaires du TSA, le système actuel est vicié à trois égards :

- a) les rapports peuvent être fondés sur des périodes de travail d'une durée trop courte pour être fiables;
- b) les fonctionnaires signent souvent des rapports d'évaluation concernant des fonctionnaires dont ils n'ont pas supervisé le travail;
- c) contrairement aux dispositions du paragraphe 303.26 du Manuel, les fonctionnaires du TSA ne sont pas à même de prendre connaissance de leurs rapports et de faire des commentaires à leur sujet.

Par son ultime moyen, la requérante allègue que la décision du Directeur général est entachée de parti pris. Etant donné que sa demande de poste permanent est restée pendante durant plusieurs années, elle s'est adressée le 1er septembre 1987 au Sous-Directeur général de l'administration et des finances pour lui demander de faire application des dispositions de l'article 302.4102 iii) du Règlement du personnel. Ce n'est qu'à la suite de cette démarche qu'elle a commencé à être accusée de ne pas entretenir de relations harmonieuses avec ses collègues. Les fonctionnaires qui étaient à l'origine de ces accusations étaient ceux-là mêmes auxquels elle reproche de la cantonner dans des postes temporaires. Une autre preuve du parti pris manifesté par la Division du personnel apparaît dans le fait que ses instructions, en date du 17 mai 1989, tendant à obtenir l'ajournement de l'avancement d'échelon de la requérante ont été édictées deux semaines avant que le directeur du personnel ne prenne sa décision finale le 30 mai 1989.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général en date du 16 mai 1990 et de lui accorder l'échelon 12 dans le grade G.5 à compter du 1er juin 1989, les sommes qui lui restent dues devant porter intérêt au taux de 12 pour cent l'an. Elle demande également des dommages-intérêts pour préjudice moral dont le montant est laissé à l'appréciation du Tribunal, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO fait valoir que la décision attaquée était à la fois justifiée et légale.

La recommandation n'était viciée ni d'excès de pouvoir, ni d'autres irrégularités. La disposition du paragraphe 315.323 du Manuel selon laquelle un directeur de division qui le souhaite peut recommander l'ajournement de l'augmentation d'échelon au directeur du personnel est d'application générale. Comme la requérante faisait partie de la Division du personnel, son directeur n'avait aucune raison d'adresser une recommandation "à lui-même". Pour rester dans l'esprit de cette disposition, une telle recommandation ne pourrait venir que du chef de service de la requérante, sur la base des évaluations des directeurs de division chargés de superviser son travail.

Quant à l'allégation d'erreur de droit, la FAO soutient que les services de la requérante ont été insatisfaisants pendant la période de référence et que sa mauvaise conduite a été établie. Elle a eu le droit d'être entendue après avoir reçu les deux avertissements écrits qui font l'objet de sa première requête. Le fait de n'avoir pas entretenu de "relations de travail harmonieuses", mentionné dans ses rapports d'évaluation, et les deux avertissements qui lui ont été adressés montrent que les conditions établissant un lien entre conduite insatisfaisante et services insatisfaisants fixées par la jurisprudence sont réunies.

La FAO rejette l'allégation de la requérante portant sur l'omission de faits essentiels. L'administration n'a jamais mis en doute ses qualifications. La question qui importe est son aptitude à maintenir des relations de travail harmonieuses avec ses collègues et ses chefs.

Le système d'évaluation n'est pas discriminatoire à l'égard du personnel de secrétariat temporaire. Comme la situation de ce personnel est différente de celle du personnel occupant des postes permanents, il n'est que raisonnable d'évaluer son travail à la fin de chaque affectation. Il n'est pas exact que la requérante n'ait pu voir et commenter ses rapports : il appert du dossier qu'elle a pu y accéder sans contrainte et exprimer son point de vue en toute liberté.

L'Organisation rejette fermement ses allégations de parti pris. Les difficultés qui ont marqué ses relations avec ses collègues n'ont pas commencé lorsqu'elle a écrit au Sous-Directeur général; elles étaient évidentes bien avant la période de référence. Les fonctionnaires dont elle cite les noms n'ont pas "concocté" les accusations de mauvais comportement : de nombreux fonctionnaires ont formulé des réserves sur sa conduite. C'est l'informatisation des services financiers de la FAO et non le parti pris qui a amené la Division du personnel à bloquer le paiement correspondant à son augmentation d'échelon avant la décision du directeur à cet effet.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses arguments et maintient ses conclusions. Elle affirme que le chef de son unité était indifférent au travail qu'elle-même et d'autres fonctionnaires temporaires accomplissaient. Les termes de "services satisfaisants" et de "relations de travail harmonieuses" recouvrent deux notions distinctes. Ses services étaient satisfaisants et les rapports faisant état de difficultés relationnelles sont viciés. Les conditions exigées par le Tribunal pour qu'une conduite non satisfaisante puisse entrer dans la définition de services non satisfaisants ne sont pas remplies : la requérante n'a jamais fait l'objet d'une mesure disciplinaire. Non seulement l'Organisation a omis de tenir compte de faits essentiels, mais elle les a déformés dans sa réponse. Le chef d'AFPR n'a tenu compte ni de ses rapports d'évaluation, ni des déclarations de ses anciens supérieurs qui étaient désireux de la reprendre à leur service. L'administration a lancé contre elle des accusations dénuées de tout fondement.

E. Dans sa duplique, la FAO rejette les insinuations de la requérante visant à mettre en doute la bonne foi et la probité de l'Organisation. La preuve des difficultés qu'elle a rencontrées dans ses relations avec ses collègues se trouve dans les documents qu'elle soumet au Tribunal. La réplique de la requérante ne contient aucun argument qui puisse inciter la FAO à modifier sa position.

CONSIDERE :

1. Le paragraphe 308.411 du Manuel de la FAO définit l'augmentation d'échelon comme "le passage d'un échelon à l'échelon suivant dans une classe donnée ... sous réserve de services satisfaisants durant une période prescrite".

2. La requérante demande l'annulation de la décision prise le 16 mai 1990 par le Directeur général de la FAO, sur la base de la recommandation du Comité de recours du 5 mars 1990, de rejeter son recours interne et de confirmer l'ajournement de son augmentation d'échelon du 1er juin 1989. Les motifs invoqués par le Directeur général étaient que les services de la requérante n'avaient pas été satisfaisants pendant la période considérée.

La décision attaquée du 16 mai 1990 ne précise pas pourquoi les services de la requérante n'étaient pas

satisfaisants, mais ces raisons lui ont été exposées dans un mémorandum en date du 25 avril 1989 du chef du Service de planification du recrutement et de perfectionnement du personnel (AFPR). Ce mémorandum commence par rappeler les nombreuses affectations pendant la période considérée de la requérante dans différentes divisions de l'Organisation. Il poursuit en notant que :

"Les rapports d'évaluation reçus des diverses divisions indiquent que vos qualifications techniques en matière de sténodactylographie et vos connaissances de l'anglais, de l'espagnol et du français sont entièrement satisfaisantes. Ces rapports vous créditent d'un rendement élevé, d'un travail de haute qualité et d'esprit d'initiative.

Cependant, des réserves ont été formulées au sujet de votre conduite générale. Selon l'AGA, vous avez parfois une attitude négative à l'égard de vos supérieurs hiérarchiques, il vous arrive de manquer de tact et, ainsi, d'interrompre une conversation ou de vous mêler du travail des autres, et de faire preuve d'une attitude inutilement entêtée vis-à-vis des questions professionnelles. La DDC et l'ESH ont déclaré que vous avez eu des difficultés dans vos relations avec d'autres personnes [l'AGA, la DDC et l'ESH sont des divisions pour lesquelles la requérante a travaillé].

Vous vous souvenez avoir refusé une affectation à la FODO en août 1987, déclarant que vous n'étiez pas en mesure de travailler pour [un fonctionnaire de cette division], ni d'effectuer des tâches de commis, et que vous avez tenu des propos désobligeants à l'égard d'un administrateur du personnel ... A nouveau, en février 1988, vous vous êtes montrée peu coopérative à l'égard d'une affectation à la FODO, de sorte que cette division a demandé votre remplacement le premier jour de votre affectation. Ce manque de coopération s'est encore malheureusement manifesté lorsqu'on vous a demandé de travailler à la DDF; vous avez alors répondu de manière impolie, puis vous êtes rentrée chez vous et vous vous êtes fait porter malade.

En outre, durant la période considérée, vous avez eu plusieurs confrontations avec divers fonctionnaires d'AFP, qui ont qualifié votre comportement d'inacceptable. Votre manque d'esprit de coopération, vos refus d'affectations, vos plaintes lorsqu'on vous demandait de faire preuve de souplesse et d'exécuter un travail de commis, ainsi que vos remarques offensantes sur d'autres fonctionnaires ont occasionné une perte considérable de temps et d'énergie à essayer de vous trouver un poste ou une affectation temporaire ..."

Le chef d'AFPR conclut en se référant aux avertissements adressés à la requérante le 29 février et dans des "mémorandums postérieurs"; il lui rappelle l'avoir avertie que, si elle se montrait incapable à l'avenir de maintenir des relations de travail harmonieuses, il serait dans l'obligation de recommander la cessation de son engagement pour services insatisfaisants.

3. Le chef d'AFPR fonde sa recommandation d'ajournement de l'augmentation d'échelon de la requérante sur les dispositions du paragraphe 315.323 du Manuel qui dispose :

"Si le directeur de division entend recommander l'ajournement de l'augmentation d'échelon d'un membre du personnel, 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 de l'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 division."

4. La requérante fait valoir cinq moyens à l'appui des conclusions, à savoir que :

- 1) le fonctionnaire qui a recommandé l'ajournement de l'augmentation d'échelon n'avait pas compétence pour le faire;
- 2) la FAO a commis une erreur de droit dans l'interprétation du paragraphe 308.411 du Manuel;
- 3) elle a omis des faits essentiels et tiré des conclusions manifestement erronées du dossier;
- 4) elle a violé l'obligation lui incombant de fonder une décision sur un système d'évaluation équitable;
- 5) la décision attaquée procède d'un parti pris à l'encontre de la requérante.

5. Parmi ces cinq moyens, le Tribunal retient le deuxième.

Il importe de savoir si les conditions pour qu'une conduite non satisfaisante puisse être considérée comme affectant

les services d'un fonctionnaire sont réunies dans la présente affaire.

Dans le jugement No 247 (affaire Nemeth), le Tribunal a déclaré que :

"12. Le Statut du personnel [de la FAO] établit une distinction entre la conduite non satisfaisante et les services non satisfaisants. Ces derniers tombent sous le coup de la disposition 315.322 du Manuel et ne peuvent conduire qu'à la suspension de l'augmentation d'échelon; c'est donc à raison que l'Organisation soutient que cette suspension ne constitue pas une mesure disciplinaire. Par contre, la conduite non satisfaisante appelle tout naturellement une action disciplinaire qui est régie par les dispositions 301 et 330 du Manuel".

Ce jugement poursuit en expliquant que la conduite non satisfaisante peut affecter ou ne pas affecter la qualité des services rendus. Pour qu'elle entre dans la définition des services non satisfaisants, il faut que deux conditions soient remplies, l'une positive et l'autre négative. En ce qui concerne la condition positive, il faut qu'il soit établi que la conduite insatisfaisante a effectivement affecté la qualité des services de l'intéressé. Quant à la condition négative, il faut que la conduite du fonctionnaire dans le cas d'espèce ne soit pas contestée. Les deux conditions sont cumulatives. Elles doivent être remplies toutes deux avant que l'on puisse dire que la conduite non satisfaisante affecte la qualité des services.

Le même raisonnement a été adopté dans le jugement No 512 (affaire Diaz de Borsody No 2). Bien que ces deux jugements traitent de cas d'insubordination, l'argumentation qui y est développée s'applique également aux conditions de la présente affaire telles qu'elles sont exposées dans le mémorandum du 25 avril 1989.

6. Les onze rapports remplis par la requérante sur ses prestations en qualité de secrétaire affectée au TSA pour la période de référence comprise entre le 1er juin 1987 et le 30 mai 1989 portent sur dix affectations d'une durée totale de vingt-et-un mois pendant cette période.

Le rapport de la Division DDCI, qui concerne la période du 8 au 23 février 1988, indique qu'elle "a des difficultés dans ses relations avec d'autres personnes". Un autre rapport de la Division ESHW pour la période comprise entre le 1er avril et le 1er juillet 1988 indique qu'elle "entretient de bonnes relations de travail" mais ajoute, dans un commentaire manuscrit, "avec ses supérieurs". Dans le même rapport, le mot "parfois" est inscrit à la main, entre parenthèses, à côté de la case "a des difficultés dans ses relations avec d'autres personnes".

La Division AGAH a établi deux rapports sur la requérante. Le premier porte sur le mois de septembre 1987 et le second sur la période comprise entre le 1er octobre et le 18 décembre 1987. Le premier indique qu'elle "a des difficultés dans ses relations avec d'autres personnes", et ajoute qu'elle a des "périodes occasionnelles d'attitude négative à l'encontre de ses supérieurs hiérarchiques et d'une attitude dogmatique à l'égard du travail. L'intéressée peut manquer de tact et de considération personnelle apparente et interrompre une conversation ou se mêler du travail des autres". Bien que le second rapport de l'AGAH porte une croix dans la case "entretient de bonnes relations" et décrit sa "conduite générale" comme "bonne", il contient une réserve analogue. Cette réserve déclare que, si la requérante est "en général très efficace et consciencieuse dans son travail, parfois elle adopte une attitude négative envers ses supérieurs et persiste ou s'entête inutilement dans son attitude à l'égard de questions professionnelles".

Tels sont les rapports mentionnés dans le mémorandum du chef d'AFPR du 25 avril 1989. Tous les autres rapports contiennent des appréciations favorables sur ses relations de travail et sa conduite générale. Quant à l'évaluation globale de la requérante, deux rapports contiennent la mention "exceptionnel", sept la mention "au-dessus de la moyenne", un la mention "bon" et un la mention "satisfaisant".

7. Même si la requérante a rencontré quelques difficultés dans ses relations avec d'autres collègues, il ne résulte pas de ses rapports qu'une telle conduite a affecté la qualité de ses services dans les affectations qui lui ont été données. A l'exception de deux rapports, les autres répondent par l'affirmative à la question de savoir si la Division ferait à nouveau appel aux services de la requérante; les deux qui répondent par la négative ne le font pas pour des raisons liées à la conduite de la requérante mais parce que, en raison de son état de santé, elle n'est pas en mesure d'utiliser de machine de traitement de texte.

8. Les deux autres éléments mentionnés dans le mémorandum du 25 avril 1989, se rapportant au refus de la requérante d'accepter une affectation et aux incidents qu'elle a eus avec divers fonctionnaires de la Division du personnel, ne sauraient être considérés comme ayant affecté la qualité de son travail; ce qui importe, comme

preuve de la qualité de ses services, ce sont les évaluations reçues des divisions pour lesquelles elle a travaillé. Les autres faits peuvent être pertinents en ce qui concerne la conduite générale de la requérante, mais non pour ce qui a trait à la qualité de son travail.

9. La conclusion est que les conditions établies dans la jurisprudence comme justifiant l'ajournement d'une augmentation d'échelon n'étaient pas remplies et que l'Organisation a commis une erreur de droit dans l'interprétation et l'application du paragraphe 308.411 du Manuel du personnel. Par conséquent, la requérante a droit au paiement rétroactif de l'augmentation qui lui est due au titre de l'échelon 12 du grade G.5 à partir du 1er juin 1989. Elle n'a toutefois pas droit à des dommages-intérêts pour préjudice moral : bien qu'illégale, la décision n'a pas causé de préjudice suffisamment grave pour qu'une réparation soit accordée à ce titre.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 16 mai 1990 est annulée.
2. La FAO paiera à la requérante l'augmentation qui lui est due au titre de l'échelon 12 du grade G.5 à partir du 1er juin 1989, assortie d'un intérêt au taux de 10 pour cent l'an.
3. Sa demande de réparation pour préjudice moral est rejetée.
4. L'Organisation versera à la requérante 2.000 francs suisses à titre de dépens.

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