

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} F. Z. le 24 octobre 2006, la réponse de l'Organisation du 28 février 2007 et la lettre du 19 avril 2007 par laquelle la requérante a informé la greffière qu'elle ne souhaitait pas présenter de réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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 française née en 1969, est entrée au service de la FAO en septembre 1997, au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de trois ans qui a par la suite été prolongé à intervalles réguliers. Elle a été affectée à la Division des services administratifs en qualité de gérante adjointe du Groupement d'achats du personnel et de chargée de liaison avec les services de restauration, de grade P 3.

Au cours du dernier trimestre de 2002, le Bureau de l'inspectrice générale a procédé à un examen des politiques et des procédures d'achat dudit groupement. A cette occasion, le Bureau a enquêté sur les relations existant entre le personnel du Groupement d'achats et les fournisseurs. En 2001 et 2002, la requérante avait participé à un salon à Cannes (France) et ses frais avaient été pris en charge par l'Organisation. Le Bureau de l'inspectrice générale lui a demandé de fournir les preuves de paiement de ses factures d'hôtel. Concernant son séjour de 2001, la requérante a d'abord déclaré qu'elle avait versé un acompte de 381 euros sous la forme d'un chèque tiré sur le compte bancaire de son mari mais que lorsqu'elle avait voulu régler le solde, d'un montant de 60 euros environ, elle avait découvert que cette somme avait été payée par un fournisseur qui avait réservé la chambre pour elle et dont le représentant ne voulait pas accepter le remboursement.

Le Bureau de l'inspectrice générale a été d'avis que, bien qu'irrégulier, le paiement de cette petite somme, effectué au nom de la requérante, ne constituait pas un problème grave mais que les circonstances entourant le versement de l'acompte appelaient des éclaircissements. Bien que plusieurs demandes lui aient été adressées, la requérante a refusé d'apporter la preuve qu'elle avait versé cet acompte au motif que son mari estimait que de telles demandes constituaient une atteinte à sa vie privée. Devant ce refus de coopérer, le Bureau de l'inspectrice générale a recommandé que la question soit examinée par la Division de la gestion des ressources humaines en vue de l'adoption d'une mesure disciplinaire.

Dans un mémorandum du 20 juin 2003, la directrice de cette division a demandé au Bureau de l'inspectrice générale de poursuivre son enquête car elle estimait ne pas disposer d'informations suffisantes pour se prononcer. L'inspectrice générale a fait savoir en novembre 2003 que d'autres questions avaient été posées à la requérante concernant l'acompte versé au titre de la facture d'hôtel de 2001 mais qu'elle avait refusé de répondre à la plupart d'entre elles.

Le 9 décembre 2003, la requérante a saisi le Directeur général d'un recours en lui demandant de mettre un terme à cette enquête. Elle répétait sa version des faits s'agissant du paiement de sa facture d'hôtel et soutenait qu'en raison de l'enquête en cours non seulement elle s'était vu refuser la conversion de son contrat de durée déterminée en une nomination de caractère continu, mais encore sa candidature au poste vacant de gérant du Groupement d'achats, de grade P 4, n'avait pas été examinée. Le Sous directeur général chargé de l'administration et des finances a rejeté ce recours le 23 janvier 2004. Dans sa lettre, il indiquait que la décision concernant la conversion du contrat de la requérante avait été suspendue dans l'attente des résultats de l'enquête de l'inspectrice générale parce qu'il était nécessaire d'établir que l'intéressée possédait bien les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Il ajoutait qu'elle serait prochainement informée des conclusions de l'enquête et de la position qu'adopterait l'Organisation à cet égard. Pour ce qui est de sa candidature au poste de gérant du Groupement d'achats, il assurait

que la procédure de recrutement avait été correctement appliquée.

Le 2 février 2004, la requérante a adressé un mémorandum au Sous directeur général dans lequel elle présentait une version des faits différente. Elle expliquait qu'ayant rencontré des difficultés pour réserver une chambre d'hôtel elle avait accepté l'aide du représentant d'un fournisseur. A la veille de son départ, elle avait découvert que la chambre avait été payée par ce dernier et elle avait remboursé ledit représentant en espèces. Celui-ci avait alors informé l'hôtel que la facture devait être établie au nom de la requérante.

Ce mémorandum a été transmis au Bureau de l'inspectrice générale qui a entrepris de vérifier la nouvelle version des faits présentée par la requérante. Le Bureau est entré en contact avec le fournisseur en question qui a confirmé par écrit que son représentant semblait avoir été remboursé par la requérante, comme celle-ci le soutenait. L'inspectrice générale en a informé le Sous directeur général par un mémorandum du 31 mars, mais elle a fait observer que l'on ne pouvait accorder qu'une confiance limitée aux déclarations du fournisseur étant donné que celui-ci savait qu'une enquête était en cours et qu'il avait tout intérêt à confirmer la version de la requérante.

Par un mémorandum daté du 4 novembre 2004, la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines a fait savoir à la requérante que l'Organisation, compte tenu de son manque de coopération, de son obstruction à l'enquête et des faux renseignements qu'elle avait fournis, se proposait de lui infliger une mesure disciplinaire qui prendrait la forme d'une rétrogradation. Conformément à la procédure énoncée à la section 330 du Manuel de la FAO, elle a invité la requérante à soumettre ses vues par écrit dans les cinq jours suivant la réception de son mémorandum. Dans ses observations datées du 12 novembre 2004, la requérante a déclaré regretter profondément avoir présenté une fausse version des faits, faisant valoir qu'elle avait été très perturbée pendant l'enquête, d'autant plus qu'elle vivait une grossesse difficile et qu'elle était surchargée de travail par suite de l'absence de son supérieur. Après s'être entretenu avec la requérante, le directeur de la Division des services administratifs a adressé lesdites observations à la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines accompagnées de ses propres commentaires, qui figuraient dans un mémorandum daté du 19 novembre 2004 où il expliquait en détail pourquoi il considérait que la mesure disciplinaire envisagée devait être commuée en une suspension d'un mois sans traitement. Il a souligné la qualité du travail de la requérante et la très bonne opinion qu'avait le nouveau gérant du Groupement d'achats s'agissant de ses compétences professionnelles, de son dévouement et de son efficacité. Il a également fait observer qu'elle aurait été la «candidate naturelle» au poste de gérant du Groupement d'achats.

Le 11 février 2005, le Sous directeur général a écrit à la requérante pour l'informer qu'après examen de l'ensemble de son dossier il avait été décidé, à titre de mesure disciplinaire, de la rétrograder à P-2 et de l'affecter hors du Groupement d'achats à un poste où elle n'aurait plus à intervenir dans aucun achat ni à traiter avec aucun fournisseur.

Le 25 février 2005, l'engagement de la requérante a été converti en une nomination à caractère continu. Elle a ensuite été transférée, avec effet au 1^{er} avril 2005, au poste de comptable au Service central de contrôle et de rapports comptables de grade P-2. Après avoir contesté en vain devant le Directeur général tant la mesure disciplinaire que son transfert, elle a saisi le Comité de recours le 30 juin 2005. Elle soutenait que la mesure disciplinaire qui lui avait été infligée était disproportionnée et que le retard pris par l'Organisation pour rendre une décision lui avait causé un préjudice supplémentaire.

Dans le rapport qu'il a rendu le 31 mai 2006, le Comité a recommandé le rejet du recours comme dénué de fondement. Sur la proportionnalité de la mesure disciplinaire, il notait qu'il s'agissait là d'une question relevant du pouvoir d'appréciation du Directeur général et estimait qu'aucune preuve convaincante ne permettait de penser que celui-ci avait fait un mauvais usage de ce pouvoir. Le Comité considérait que la décision de nommer un autre candidat au poste de gérant du Groupement d'achats relevait également du pouvoir d'appréciation du Directeur général et qu'aucun candidat, qu'il figure ou non sur la liste restreinte et qu'il ait ou non le soutien de son supérieur, n'avait la garantie d'obtenir le poste convoité. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, le Comité ajoutait que la qualité du travail n'était pas un élément déterminant au moment de décider du degré de la sanction à appliquer. Il déclarait que les affaires dans lesquelles la proportionnalité de la sanction avait fait l'objet d'un examen minutieux par le Tribunal concernaient le plus souvent des cas de licenciement.

Par lettre du 27 juillet 2006, le Directeur général a informé la requérante que, conformément à la recommandation du Comité de recours, il avait décidé de rejeter son recours comme dénué de fondement. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient qu'en prenant la décision de lui appliquer la mesure disciplinaire de rétrogradation à P 2, le Directeur général a ignoré un fait essentiel, à savoir que, s'il n'y avait pas eu d'enquête disciplinaire, elle aurait probablement été promue au grade P 4. En effet, le poste de gérant du Groupement d'achats de grade P 4 était devenu vacant pendant que le Bureau de l'inspectrice générale menait son enquête et le directeur de la division où elle était affectée, qui était chargé d'établir une évaluation comparative des candidats au poste et de la soumettre au Comité de sélection, avait déclaré qu'elle aurait été la «candidate naturelle» pour le poste. Par ailleurs, elle avait bénéficié d'excellents rapports d'évaluation les six années précédentes. D'après elle, il est plus que probable que le Comité de sélection aurait suivi l'avis dudit directeur et que le Directeur général, dont le pouvoir d'appréciation en matière de nomination est limité par les critères énoncés dans l'Acte constitutif de la FAO, son Règlement général et son Manuel, l'aurait ensuite nommée au poste. Or sa candidature n'a même pas été examinée. De plus, en ne tenant pas compte des limites ainsi imposées au pouvoir d'appréciation du Directeur général dans ce domaine, le Comité de recours puis le Directeur général lui-même ont commis une erreur de droit.

La requérante fait également valoir qu'en déterminant la mesure disciplinaire à lui infliger le Directeur général n'a pas correctement exercé son pouvoir d'appréciation car il n'a pas pris en compte un fait essentiel, à savoir l'excellente qualité de son travail.

Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à la FAO de la rétablir dans le grade P 3 avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2005 ainsi que de la réaffecter au poste de gérante adjointe du Groupement d'achats. Elle demande qu'il soit ordonné à l'Organisation de lui appliquer une mesure de suspension d'un mois sans traitement en lieu et place d'une rétrogradation et d'un transfert. Par ailleurs, elle réclame des dommages intérêts pour tort moral, qu'elle évalue à 50 000 euros, ainsi que les dépens.

C. L'Organisation soutient que la décision de rétrograder la requérante était à la fois légale et appropriée car elle considère que faire délibérément de fausses déclarations et les maintenir est une faute grave. Elle fait savoir qu'elle avait même envisagé le renvoi mais qu'elle a opté pour une mesure moins sévère après que l'intéressée eut décidé de dire la vérité. Elle souligne que la requérante s'est vu accorder le bénéfice du doute et a eu toute possibilité de répondre aux conclusions de l'enquête.

D'après la FAO, l'hypothèse de la requérante selon laquelle elle aurait été promue n'est que pure spéculation. Par conséquent, l'argument qu'elle semble invoquer, à savoir qu'elle a en fait subi «une double rétrogradation», ne saurait être retenu. La défenderesse fait observer que rien ne prouve que le Comité de sélection n'a pas appliqué les critères pertinents lorsqu'il a recommandé un candidat au poste de gérant du Groupement d'achats. La FAO affirme que les arguments de la requérante concernant la qualité de ses services ont bien été pris en compte, mais il n'a pas été considéré qu'ils justifiaient un allègement de la mesure disciplinaire infligée. D'après elle, cette approche est conforme à la jurisprudence selon laquelle le caractère satisfaisant du travail ne doit pas entraîner l'adoption d'une mesure disciplinaire moins lourde.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a été rétrogradée de P 3 à P 2 à titre de mesure disciplinaire pour avoir fait obstruction à une enquête interne concernant ses demandes de remboursement de frais de voyage et avoir fourni de faux renseignements. Elle attaque la décision du 27 juillet 2006 par laquelle le Directeur général de la FAO, conformément à la recommandation du Comité de recours, a rejeté son recours concernant la proportionnalité de cette mesure.

2. La requérante prétend que, pour prendre sa décision, le Directeur général a ignoré un fait essentiel, à savoir qu'elle aurait probablement été promue au grade P 4 s'il n'y avait pas eu d'enquête. Elle fait valoir que, compte tenu de la qualité de son travail, de l'opinion du directeur de sa division qui considérait qu'elle aurait été la «candidate naturelle» pour le poste de gérant du Groupement d'achats du personnel et du fait que ce directeur était le fonctionnaire chargé d'évaluer et de recommander au Comité de sélection le meilleur candidat, sa nomination à ce poste était tout à fait probable. Elle se fonde sur le jugement 1871 pour soutenir que le pouvoir d'appréciation du Directeur général en matière de nomination est limité par les dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de la FAO, de son Règlement général et de son Manuel, et elle soutient que le Comité de recours et le Directeur général ont commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de ces limites.

3. Ces arguments sont dénués de fondement. Indépendamment de la question de savoir si une probabilité peut être assimilée à un fait, la vacance du poste de gérant du Groupement d'achats n'était qu'une pure coïncidence et n'a aucun rapport avec la proportionnalité de la mesure disciplinaire qui a été infligée à la requérante pour les actes qu'elle a commis alors qu'elle occupait le poste de grade P 3. De plus, cet argument repose sur l'affirmation de la requérante selon laquelle elle était la meilleure candidate, affirmation fondée sur les commentaires que le directeur de sa division avait formulés par écrit dans un mémorandum où il préconisait de sanctionner la faute qu'elle avait commise par une mesure disciplinaire moins sévère. Même s'il est vrai que ce directeur était d'avis qu'elle était la meilleure candidate pour le poste et qu'il était disposé à faire une recommandation dans ce sens au Comité de sélection, la requérante oublie que ce comité a pour tâche d'examiner les qualifications et les compétences de tous les candidats et, comme l'a dit le Tribunal au considérant 10 de son jugement 1871, «de recommander, en vue de sa sélection, la personne dont les qualifications correspondent le plus étroitement aux exigences du poste».

4. Par ailleurs, les faits de l'espèce sont manifestement différents de ceux de l'affaire ayant conduit au jugement 1871. Dans cette affaire là, le Directeur général, en procédant à la nomination en cause, avait accordé une importance primordiale au principe de la répartition géographique, ce qui l'avait amené à choisir le candidat placé en deuxième position sur la liste proposée par le Comité de sélection. Après avoir analysé les dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de la FAO et de son Règlement général, le Tribunal a conclu que le Directeur général en avait fait une interprétation erronée. Le Tribunal a estimé que les «qualifications essentielles requises» constituaient le critère prioritaire et qu'il était incontestable que les qualifications du requérant avaient été considérées comme étant plus appropriées pour le poste à pourvoir que celles des autres candidats.

5. Dans le cas d'espèce, la requérante n'a pas fourni de preuve concernant les qualifications des autres candidats et n'a pas davantage allégué que le processus de sélection était vicié. Son affirmation selon laquelle elle aurait très probablement été nommée au poste de gérante du Groupement d'achats n'est que pure spéculation.

6. La requérante prétend également qu'en prenant sa décision le Directeur général n'a pas exercé correctement son pouvoir d'appréciation car il n'a pas pris en compte l'excellente qualité de son travail. Sur ce point, elle rappelle que le Comité de recours puis le Directeur général, en ce qu'il a fait sien l'avis de cet organe, ont considéré que «la qualité du travail n'est pas un élément déterminant». La requérante allègue en outre que le Comité de recours puis le Directeur général ont estimé à tort que le principe de proportionnalité ne s'appliquait que dans le cas d'une sanction de renvoi.

7. Le Tribunal estime que la requérante a pris les propos du Comité de recours hors de leur contexte. Ce comité s'est livré à une analyse approfondie qui visait tout particulièrement à identifier une mesure disciplinaire qui soit proportionnelle à la faute commise. Il a fait observer que, pour déterminer quelle est la mesure appropriée, c'est la nature de la faute et ses conséquences éventuelles, et non le profit effectivement tiré par le fonctionnaire ayant commis la faute, qu'il faut prendre en compte. Le Comité a examiné puis rejeté l'argument de la requérante selon lequel la sanction infligée était disproportionnée étant donné qu'elle aurait probablement été promue. Le Comité a également pris en considération la qualité des services de la requérante mais a estimé que cet élément n'était pas déterminant.

8. Bien que le Comité ait fait valoir qu'une bonne partie de la jurisprudence du Tribunal relative à la proportionnalité concernait les mesures de licenciement, il ressort clairement de son analyse qu'il ne considérait pas que le principe de proportionnalité ne s'appliquait qu'aux licenciements.

9. Les arguments de la requérante au sujet de la proportionnalité ne peuvent être accueillis. La requête doit en conséquence être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2007, par M^{me} Mary G. Gaudron, Vice Présidente du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous,

Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2008.

Mary G. Gaudron

Dolores M. Hansen

Patrick Frydman

Catherine Comtet

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 27 February 2008.