

CINQUANTE-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire POLLICINO

Jugement No 635

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mme Réjeanne Pollicino le 11 janvier 1984 et régularisée le 23 février, la réponse de la FAO du 3 mai, la réplique de la requérante du 28 juin et la duplique de la FAO en date du 20 juillet 1984;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles I et X du Statut du personnel, les articles 303.01, 03 et 311 du Règlement du personnel et les dispositions 304.42 et 330.12, 13, 15, 212, 241, 325 et 326 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 suivants :

A. La requérante, ressortissante canadienne, entra au service de la FAO à Rome en qualité de secrétaire de grade G.3 en 1968 et obtint un contrat permanent en 1970. Elle s'éleva au grade G.5 et devint chef du groupe secrétariat de la division désignée par le sigle DDF. M. Skoufis, le sous-directeur général chargé de l'administration et des finances, lui écrivit le 30 septembre 1981 : "... le 22 septembre 1981, vous avez été vue tapant des documents n'ayant pas trait à votre travail. J'ai appris qu'il ne s'agissait pas d'un incident isolé et que cette pratique se répétait depuis quelque temps déjà". La requérante répondit le 5 octobre : ... "à la date que vous mentionnez, j'ai fait du travail privé à l'heure tardive de mon déjeuner". Le même jour, M. Skoufis écrivit à nouveau à la requérante pour lui dire que sa réponse n'était pas satisfaisante et il la suspendit de ses fonctions à compter du 6 octobre, mais avec rémunération, en vertu de l'article 303.03: "Un fonctionnaire accusé d'inconduite peut être suspendu par le Directeur général avec ou sans traitement pour la durée de l'enquête ..." Dans une communication datée du 16 octobre et adressée à M. Skoufis, la requérante protesta contre la suspension en expliquant que, parfois, elle consacrait l'heure de son déjeuner à faire des travaux non payés et en alléguant qu'à l'occasion, chacun utilisait du temps et des fournitures de la FAO à des fins privées. Le 2 novembre M. Skoufis répliqua qu'elle avait "consacré à cette activité privée, sur les heures de bureau, un temps dépassant largement la durée raisonnable d'un déjeuner"; sa suspension ne prendrait fin qu'au moment où il saurait combien il lui avait fallu de temps pour ses travaux et qui lui avait demandé de les faire. N'ayant pas reçu de réponse, il écrivit à nouveau le 2 décembre en convertissant la suspension avec traitement en suspension sans traitement en application de l'article 303.03 et en demandant à la requérante d'aller le voir le 14 décembre. Le 9 décembre, elle répondit qu'elle n'avait jamais pris sur les heures de bureau pour faire des travaux privés volontaires et qu'elle ne discuterait pas de leur nature, qu'elle avait accompli de nombreuses heures supplémentaires non payées en 1980-81 et qu'elle demandait une prompte réintégration. Lors de l'entretien du 14 décembre, M. Skoufis lui dit que l'enquête se poursuivrait jusqu'à nouvel avis. Elle fut invitée à d'autres occasions à se rendre au bureau pour contribuer à l'enquête, mais elle refusa. Le 27 janvier, M. Skoufis lui infligea un blâme écrit en vertu de la disposition 330.212 du Manuel pour son manque de coopération. Le 15 février, elle exposa par écrit les difficultés financières qu'elle éprouvait du fait de sa suspension et demanda le paiement des heures supplémentaires. Le 23 février, M. Skoufis lui envoya une note interne à propos d'articles au sujet de son cas qui avaient paru dans l'"International Daily News" de Rome les 5 janvier, 14-15 février et 16 février. Les articles citaient des passages de communications confidentielles de la FAO adressées à la requérante et rapportaient parfois sans délai, des conversations qu'elle avait eues avec des fonctionnaires au sujet de l'enquête. M. Skoufis invoquait l'article 301.015 du Statut du personnel : "Les membres du personnel ... ne doivent à aucun moment communiquer à qui que ce soit ... un renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et qui n'a pas été rendu public ...", et la disposition 304.42 du Manuel : "Il serait manifestement inconvenant qu'un fonctionnaire cherche à utiliser la presse pour émettre des griefs personnels." Il l'accusait de "conduite non satisfaisante" au sens de la disposition 330.15 du Manuel, proposait son renvoi et l'invitait à répondre conformément à la disposition 330.325. Elle le fit le 9 mars, en rejetant l'accusation et en déclarant que rien ne prouvait qu'elle aurait mis la presse au courant. Elle déclina l'invitation, faite en vertu de la disposition 330.326, de le rencontrer le 19 mars. Le 31 mars M. Skoufis envoya deux notes à la requérante. Dans l'une, il disait que

l'enquête était abandonnée et qu'elle était de nouveau en situation de suspension avec traitement à compter du 2 décembre 1981. Dans l'autre, il rejetait les observations qu'elle avait faites le 9 mars et disait qu'elle était renvoyée pour inconduite avec effet à compter de la date de la notification, avec paiement d'un mois de traitement tenant lieu de préavis. Le 21 juin 1982, elle recourut en vain auprès du Directeur général contre son renvoi et elle saisit le Comité de recours. Dans son rapport du 29 août 1983, celui-ci estima qu'elle s'était rendue coupable d'inconduite et recommanda le rejet de l'appel. Par une lettre du 18 octobre 1983, qui constitue la décision attaquée, un directeur général adjoint l'informa que le Directeur général avait fait sienne la recommandation du comité.

B. La requérante soutient que la décision n'a pas tenu compte de faits essentiels et qu'elle est donc illégale. La FAO l'a suspendue de ses fonctions, tout d'abord avec traitement, puis sans rémunération, sous couvert de procéder à une enquête sur les accusations formulées contre elle. Rien, dans les dispositions réglementaires de la FAO, ne justifie cette façon de la traiter, qui avait pour but de saper sa résistance par une pression financière. La FAO a reconnu plus tard qu'elle avait tort en lui versant à nouveau sa rémunération avec effet à compter du 2 décembre 1982. L'intéressée a parlé de ce traitement injuste à des amis et à des collègues du personnel de la FAO, mais non pas à la presse. Des informations sur ses entretiens avec des fonctionnaires étaient à la disposition de nombreuses personnes qui pouvaient être à l'origine des fuites. La requérante prie le Tribunal d'annuler la décision du 18 octobre 1983, d'ordonner sa réintégration ou de lui allouer une indemnité équivalant à deux années de salaire et de lui accorder 10.000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO retrace les événements qui ont conduit au renvoi de la requérante, événements qui, à son avis, montrent qu'elle a eu d'amples possibilités d'exprimer ses vues à tout moment et que la procédure correcte a été suivie. Sur le fond, les exigences des dispositions réglementaires ont également été respectées. La FAO joint des coupures d'articles de presse. Le premier, daté du 5 janvier, qui donne de nombreux détails sur ce qui s'est passé entre M. Skoufis et la requérante le 14 décembre 1981, avait fait supposer qu'elle avait communiqué des renseignements à la presse, mais il n'y avait aucune preuve et aucune mesure ne fut prise à ce moment-là. Mais de nouveaux articles, en février, entraient dans tant de détails sur des événements récents que M. Skoufis conclut à juste titre que la requérante les avait communiqués, ou fait communiquer, à la presse. Elle a ainsi violé ses obligations de membre du personnel aux termes de l'article 301.15 du Statut et de la disposition 304.42 du Manuel. Un article du 4 mars 1982 contenait des informations qui venaient évidemment de la requérante elle-même puisqu'il donnait la date à laquelle elle avait reçu la note interne de M. Skoufis du 23 février - c'est-à-dire le 3 mars -, chose que personne d'autre ne pouvait connaître. Elle s'est rendue coupable délibérément d'inconduite. Elle était seule à bénéficier des fuites, dont le seul objectif était d'attaquer l'Organisation et de protéger les intérêts de la requérante grâce à une pression extérieure. Pour des motifs personnels, elle a agi au détriment de la réputation de la FAO.

D. Dans sa réplique, la requérante relève qu'il n'y a même pas un commencement de preuve au sujet du travail privé qu'elle aurait effectué au bureau, grief qui est pourtant à la base des accusations formulées contre elle. La suspension de quatre mois sans traitement a été une mesure disciplinaire infligée au mépris flagrant des règles de procédure et de son droit de se défendre. D'ailleurs, le caractère illégal de la mesure a été admis par la suite et l'intéressée a reçu la totalité de son traitement. Elle a naturellement parlé à d'autres membres du personnel des injustices subies, mais elle n'a jamais pris contact avec la presse. Les prétendues fuites n'ont été qu'un prétexte ayant permis de la soumettre à des pressions.

E. Dans sa duplique, la FAO estime tendancieuse et erronée l'argumentation avancée dans la réplique. Elle n'a jamais prétendu que la requérante avait été renvoyée pour avoir effectué du travail privé au bureau. Si la requérante a été suspendue, c'est parce qu'elle avait refusé de coopérer à l'enquête portant sur les accusations formulées à son égard. Ce n'est pas la pression de quatre mois d'"injustice" qui l'avait contrainte à fournir des informations à la presse puisqu'elle a été suspendue sans traitement le 2 décembre 1981 et que le premier article incriminé a paru dès le 5 janvier 1982. Peu importe qu'elle ait communiqué ses renseignements personnellement ou par un intermédiaire. Il est largement démontré que la requérante s'est prêtée à une manipulation de son cas par la presse aux fins de discréditer la FAO, ce qui justifiait pleinement le renvoi.

CONSIDERE :

1. La requérante, qui était entrée en 1968 à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, exerçait en 1981 les fonctions de chef du groupe secrétariat de la Division DDF. Le 30 septembre de cette année, elle fut suspendue de ses fonctions, avec maintien du traitement. Il lui était reproché d'avoir dactylographié le 22 septembre, pendant les heures de service, des documents qui étaient sans rapport avec son activité professionnelle.

L'auteur de cette décision estimait qu'il ne s'agissait pas d'un incident isolé et annonçait à l'intéressée l'ouverture d'une enquête afin de déterminer l'étendue et la fréquence des travaux irréguliers.

2. La requérante protesta par une lettre motivée du 16 octobre 1981. Cette réponse ne fut pas jugée satisfaisante par la direction de la FAO, qui adressa à l'intéressée, le 2 novembre 1981, un mémorandum lui demandant des explications supplémentaires. En l'absence de réponse, la FAO décida, le 2 décembre 1981, de transformer la suspension avec traitement en une suspension sans traitement.

Cette décision n'améliora pas les rapports entre les deux parties, qui n'arrivèrent jamais à instaurer un véritable dialogue.

3. C'est pendant cette période que parurent trois articles dans le journal "International Daily News" qui transformèrent le terrain du litige.

Le premier de ces articles fut publié le 5 janvier 1982, sous le titre "FAO an inside story", le deuxième le fut les 14-15 février, sous le titre "FAO snarl nears showdown" et le troisième parut le 16 février sous le titre "Saouma trying for a quick confession".

Pour la FAO, les informations publiées, qui mentionnaient des détails précis sur la procédure en cours, provenaient des renseignements donnés par la requérante ou au moins par une personne qu'elle avait mandatée à cet effet. Une procédure disciplinaire fut entamée le 23 février 1982. La requérante répondit le 9 mars aux accusations portées contre elle. Mais le Directeur général estima que la défense n'était pas convaincante et décida de mettre un terme à l'engagement de la requérante pour conduite fautive en raison des articles parus dans le journal "International Daily News". En même temps, il retira la décision de suspension sans traitement du 2 décembre 1981 et ordonna le versement de la rémunération due depuis le mois de décembre. Ces deux décisions furent notifiées à la requérante le 31 mars 1982.

4. La requérante engagea contre la première de ces décisions la procédure de recours interne. Le Comité de recours décida le 29 août 1983, sans avoir entendu l'intéressée, de recommander le rejet du recours; cette solution a été adoptée par le Directeur général. La requérante la conteste en soutenant qu'elle n'a commis aucune faute.

Les décisions de suspension ne sont plus en cause.

5. Le sort de la requête dépend de la réponse à donner à deux questions qui posent un problème de droit et un problème de fait.

6. Pour soutenir que la requérante a eu une attitude incompatible avec les obligations qui s'imposent à tous les membres du personnel, la FAO se fonde en premier lieu sur le Statut du personnel, dont l'article I, disposition 301.015 est ainsi rédigé "les membres du personnel doivent observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles. Sauf à titre officiel ou avec l'autorisation du Directeur général, ils ne doivent à aucun moment communiquer à qui que ce soit ou utiliser dans leur intérêt propre un renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et qui n'a pas été rendu public. La cessation de service ne les dégage pas de ces obligations." En l'espèce, le différend qui opposait sur un problème ponctuel la FAO et la requérante ne mettait en aucune façon en cause la politique de cette Organisation et ne concernait pas des "questions officielles" au sens de l'article sus-reproduit. La fonctionnaire qui s'estimait, à tort ou à raison, victime d'une injustice n'était pas tenue à un secret absolu. D'ailleurs, la suspension dont la requérante était l'objet était nécessairement connue de ses collègues et aussi de son entourage extra-professionnel. Si les articles qui sont à l'origine de la sanction disciplinaire ont eu un retentissement qui dépassait la personnalité de ce fonctionnaire, c'est parce que le journaliste a profité d'un incident banal pour mettre en cause la responsabilité des dirigeants de l'Organisation. Ce qui est reproché à la requérante, ce n'est pas le contenu de l'article, mais la divulgation de faits au vu desquels le journaliste a attaqué la direction de la FAO. Il n'en demeure pas moins que les fonctionnaires internationaux disposent, à l'intérieur de leur Organisation, de moyens légitimes et efficaces pour faire connaître leurs points de vue. Les procédures de recours internes organisées, l'existence d'associations ou de syndicats et aussi la possibilité de recourir à des juridictions indépendantes permettent aux agents qui s'estiment victimes d'injustices de faire valoir leurs moyens de défense. Cela explique que si les dispositions de l'article I du Statut ne sont pas directement applicables, les agents des administrations internationales sont quand même tenus à un devoir général de réserve, dont le contenu varie selon le grade de l'agent et en fonction des circonstances.

En conséquence, s'il était établi que le journaliste, auteur des articles, a reçu ses renseignements de la requérante ou d'une personne mandatée par elle à cet effet, le rejet de la requête serait prononcé. En effet, les renseignements ont eu un caractère répétitif et, dans le climat qui existait à l'époque à la FAO, l'auteur des fuites ne pouvait ignorer qu'il contribuait à la remise en cause de la direction de l'Organisation.

7. Le Tribunal est ainsi amené à rechercher la réalité des faits reprochés à la requérante. Celle-ci proteste contre l'accusation de manquements graves au devoir de réserve. Elle affirme qu'elle n'a jamais eu de rapports avec des journalistes et que ni directement ni indirectement elle n'a saisi la presse.

La requérante ne peut aller au-delà de ces affirmations, car elle ne saurait apporter une preuve négative. Dès lors qu'elle affirme qu'elle n'a commis aucune des fautes qui lui sont reprochées, la charge de la preuve appartient à l'Organisation. Le Tribunal n'exigera pas une preuve absolue qui, en une telle matière, est à peu près impossible à apporter. La requête sera rejetée si un faisceau de présomptions précises et concordantes est apporté au Tribunal.

8. L'Organisation fait état de l'attitude de la requérante qui ne s'est pas désolidarisée des articles hostiles à la FAO, qui, bien que ses supérieurs hiérarchiques l'aient mise en garde, a continué à mettre ses collègues au courant des suites de son affaire et qui a refusé de coopérer avec la FAO pendant l'instruction de l'affaire. Cette triple argumentation n'est pas pertinente. D'une part, la requérante, suspendue de ses fonctions et qui était privée de toute rétribution n'avait pas à prendre l'initiative d'un désaveu d'une campagne de presse. D'autre part, on ne saurait exiger d'un fonctionnaire de garder le silence vis-à-vis de ses collègues sur sa situation personnelle, surtout lorsque l'agent est suspendu de ses fonctions. Enfin, la mauvaise volonté de la requérante, qui peut d'ailleurs s'expliquer, n'a aucun rapport avec les faits qui lui sont reprochés. Ainsi ces premiers éléments invoqués par la FAO ne constituent pas une présomption venant à l'appui de sa thèse.

9. Plus sérieux semblent les éléments produits qui conduisaient à admettre la responsabilité directe de la requérante dans les fuites.

Tel n'est pas le cas pour le premier article paru le 5 janvier 1982. La FAO reconnaît elle-même que si l'article donne des détails sur une réunion qui s'est tenue au mois de décembre 1981, les participants étaient trop nombreux pour qu'il soit possible d'admettre avec certitude une responsabilité de la requérante.

C'est donc essentiellement sur les deux articles parus au mois de février que le Directeur général de la FAO a fondé sa conviction. L'article publié les 14-15 février fait état de communications téléphoniques entre la requérante et un de ses supérieurs hiérarchiques, celui du 16 février mentionne les détails d'une réunion qui s'était déroulée la veille. La FAO mentionne également dans sa réponse devant le Tribunal un autre article paru dans le même journal le 4 mars 1982 sous le titre "Saouma fires head of typist pool". Ce dernier article, dont il est fait mention pour la première fois devant le Tribunal, doit être écarté des débats. Aucune pièce du dossier n'indique que la requérante ait été mise à même de présenter sa défense sur ce dernier document.

Il est exact, ainsi que l'indique la FAO, que les trois articles sont en faveur de la requérante et présentent la FAO sous un jour désagréable. Ces constatations ne constituent pas à elles seules les présomptions précises et concordantes qui pourraient justifier la mesure prise.

Pour renforcer sa thèse, la FAO déclare qu'elle a procédé à une enquête approfondie. De son côté, le Comité d'appel a reconnu à l'unanimité que les preuves apportées par l'Organisation étaient convaincantes. Malheureusement, les éléments de cette enquête n'ont pas été communiqués au Tribunal, qui doit s'en tenir aux pièces versées au dossier. De son côté, le Comité d'appel, qui n'a pas convoqué la requérante, ne s'est pas livré à une instruction contradictoire.

10. La FAO indique d'ailleurs en conclusion de ses mémoires qu'elle ne dispose pas de preuves totalement irréfutables. Le Tribunal estime que le dossier ne permet pas d'affirmer que la décision de renvoi a été prise au vu de faits suffisamment établis. L'exclusion définitive du service est une mesure trop grave pour que le doute ne profite pas au fonctionnaire.

11. L'annulation de la décision attaquée doit conduire à la réintégration de la requérante dans son poste; le Tribunal n'aperçoit pas, en effet, de raisons qui justifieraient l'octroi d'une indemnité au lieu d'une réintégration pure et simple.

La requérante ne demande une indemnité que si elle n'est pas réintégrée. Il n'y a donc pas lieu de statuer sur cette

conclusion.

12. La FAO devra verser à la requérante une somme de 10.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. La requérante sera réintégrée à son poste.
3. La FAO versera à la requérante une somme de 10.000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 décembre 1984.

André Grisel
Jacques Ducoux
William Douglas
A.B. Gardner