

TRENTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire GRACIA DE MUÑIZ

Jugement No 269

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la dame Gracia de Muñiz, Maria Teresa, le 18 avril 1975, et la réponse de l'Organisation, en date du 14 juillet 1975;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 301.0911, 301.012 et 301.152 du Statut du personnel de la FAO, et les dispositions 301.111, 302.521 et 303.131 du Règlement du personnel de la FAO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 est entrée au service de la FAO le 9 juin 1968 en qualité de rédactrice et a été mise au bénéfice d'un contrat de durée limitée; elle a ensuite été nommée rédactrice au grade P.3 et s'est vu accorder, le 15 novembre 1970, un contrat permanent; l'intéressée occupait les fonctions de responsable de l'édition espagnole de la revue CERES, une publication de la FAO. En juin 1973, la dame Gracia de Muñiz a été informée par son chef qu'elle était transférée à un autre poste; à partir de 1974, le poste de la requérante comme éditrice espagnole de la revue CERES a été supprimé, de même que ceux des éditeurs français et anglais et que celui du directeur artistique. La requérante a protesté auprès du Directeur général le 12 juin 1973 contre sa nouvelle affectation et le 25 juin 1973 contre la suppression de son poste à la revue CERES. Le Directeur général a opposé une fin de non-recevoir à ces deux recours par deux communications datées respectivement des 26 juin et 11 juillet 1973. L'intéressée a alors, le 18 juillet 1973, porté l'ensemble de son cas devant le Comité de recours de la FAO en invoquant une suppression illégale de poste, une tentative de corruption, un déplacement arbitraire et un renvoi indirect. Le 26 novembre 1974, le Comité de recours a transmis son rapport au Directeur général, dans lequel il recommandait que tout soit mis en oeuvre par l'Organisation pour s'assurer que la requérante reçoive un emploi approprié soit au siège, soit hors siège, en rapport avec ses compétences professionnelles; le Comité de recours recommandait en outre qu'au cas où la requérante briguerait un poste dans une autre organisation internationale, la FAO lui apporte toute l'aide possible. Par une lettre en date du 31 janvier 1975, le Directeur général a informé la requérante, d'une part, qu'il acceptait les recommandations du Comité de recours, d'autre part, qu'il lui était impossible de suivre l'intéressée en ce qui concernait les prétendus suppression illégale de poste, tentative de corruption, déplacement arbitraire et renvoi indirect. C'est contre la décision définitive du Directeur général contenue dans sa lettre du 31 janvier 1975 que la dame Gracia de Muñiz se pourvoit devant le Tribunal de céans.

B. Dans sa requête, la dame Gracia de Muñiz allègue que la suppression de son poste est factice; en effet, elle-même et ses deux collègues de langues française et anglaise ont été remplacés par trois collaborateurs extérieurs au bénéfice de contrats d'auteur renouvelés numéro par numéro de la revue CERES; ces collaborateurs extérieurs effectuent, dans les locaux mêmes anciennement occupés par le corps rédactionnel de la revue, les mêmes fonctions qu'effectuaient les anciens titulaires, à cette différence près qu'ils ne bénéficient ni de vacances, ni de sécurité sociale, ni d'assurance-maladie, ni d'une retraite; aux yeux de la requérante, c'était là introduire le "travail noir" à la FAO. Le poste de la requérante n'ayant pas été réellement supprimé, elle estime que cette suppression nominale se fonde sur des faits inexacts et qu'elle est dès lors illégale; l'introduction du "travail noir" étant en outre contraire aux lois éthiques les plus élémentaires, l'illégalité de la suppression du poste de l'intéressée apparaît encore plus évidente; la dame Gracia de Muñiz fait valoir enfin que, par la suppression de son poste, l'Administration a rompu unilatéralement son contrat : "il découle du sens commun - déclare-t-elle - que lorsqu'elle a signé ce document, il ne comportait pas de clause explicite ou implicite selon laquelle elle serait privée de son poste si on trouvait un tiers disposé à accomplir son travail pour moins d'argent qu'elle...".

C. La requérante déclare ensuite qu'en février 1973, elle a reçu de l'Administration, par l'intermédiaire de M. Piat, alors Directeur du personnel, une offre de rupture de contrat à l'amiable comportant les propositions économiques suivantes: d'une part, indemnités normales de licenciement majorées de 50 pour cent; d'autre part, une année de salaire payable d'avance, sous la forme d'une bourse que la requérante devait solliciter afin d'effectuer des

recherches intéressant la FAO et de rédiger une étude pour le compte de l'Organisation; M. Piat ayant toutefois précisé que le travail en question n'aurait pas à être remis, la requérante a refusé les propositions qui lui étaient faites, estimant qu'elles équivalaient à une tentative de corruption ou, pour le moins, à une escroquerie au détriment de la FAO elle-même. L'intéressé affirme que son refus a entraîné pour elle des représailles qui se sont traduites notamment par le fait que, depuis deux ans, on ne lui a strictement plus rien donné à faire.

D. Cette situation, aux yeux de la requérante, équivaut à un renvoi indirect; elle s'exprime sur ce point en ces termes : "L'inactivité forcée de la plaignante est maintenant totale depuis deux ans. Par cela même son contrat est rompu unilatéralement par l'Administration. Un emploi est fait de deux termes indissociables : travail et salaire. Sans l'un d'entre eux, le contrat de travail entre deux parties n'a aucun sens. Il ne peut être exigé de travail sans offrir une forme de rétribution, de même que le salaire ne peut être servi sans être assorti d'un travail à accomplir parce qu'il s'agirait alors d'une rente. C'est encore une question de sens commun. Mon contrat n'a plus de validité que sur le papier. Il a été brisé dans les faits."

E. Dans ses conclusions, la requérante demande à ce qu'il plaise au Tribunal : d'ordonner l'annulation de la décision de supprimer son poste, cette suppression étant entachée d'une erreur de droit, se basant sur des faits inexacts, et ayant entraîné en outre le déclassement de la requérante; d'ordonner la restitution à la requérante, de la part de l'Administration de la FAO, de son poste de responsable de l'édition espagnole de la revue CERES.

F. Dans ses observations, l'organisation défenderesse fait valoir que la suppression du poste de la requérante à la revue CERES, de même que de ceux de ses deux collègues de langues française et anglaise, entre dans le cadre de mesures d'économie découlant de directives expresses données en 1971 par la Conférence de la FAO à sa seizième session. S'inspirant de ces directives, les organes de décision de la FAO ont supprimé les postes en question et ont décidé de faire effectuer le travail par des collaborateurs extérieurs, permettant ainsi d'abaisser de 677.000 à 622.000 dollars le programme des dépenses afférentes à la revue CERES pour l'exercice 1972-1973. L'Organisation insiste sur le fait que la suppression du poste de la requérante a été décidée par les organes compétents, que la décision a été prise pour des raisons objectives et que, du reste, la requérante n'a pas perdu son emploi, ayant été transférée ailleurs avec le même grade.

G. En ce qui concerne l'offre de rupture de contrat à l'amiable qui a été faite à la requérante, l'Organisation déclare que l'intéressée est dans l'erreur lorsqu'elle considère cette offre comme une tentative de corruption. En effet, ladite offre a été faite en vertu des dispositions 301.0911 et 301.152 du Statut du personnel, et de la disposition 302.521 du Règlement du personnel, qui ont respectivement la teneur suivante :

"301.0911 le Directeur général peut également, dans des circonstances exceptionnelles, mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination confirmée à titre permanent ou de durée indéfinie, si cette mesure est conforme à l'intérêt de la bonne marche de l'administration de l'Organisation et aux normes prévues par l'Acte constitutif de la FAO, à condition que cette mesure ne soit pas contestée par le fonctionnaire intéressé."

"301.152 le Directeur général peut, lorsque les circonstances le justifient et lorsqu'il juge qu'il y a lieu de le faire, verser à un fonctionnaire licencié en vertu de l'article 301.0911 du Statut du personnel, une indemnité de licenciement qui ne dépasse pas de plus de 50 pour cent celle qui lui serait normalement due en vertu du Statut du personnel."

"302.521 Des congés spéciaux à plein traitement, à traitement partiel ou sans traitement, dont la durée est déterminée par le Directeur général, peuvent être accordés aux fonctionnaires titulaires d'une nomination confirmée, pour leur permettre de poursuivre des études ou des recherches dans l'intérêt de l'Organisation, en cas de longue maladie et pour tout autre motif important."

H. L'organisation défenderesse déclare ensuite que l'affectation de l'intéressée à son emploi actuel n'a pas été arbitraire et correspond aux qualifications et à l'expérience passée de la requérante; elle ne constitue en rien une mesure disciplinaire et, en y procédant, l'Organisation n'a fait qu'appliquer la disposition 301.012 du Statut du personnel en vertu de laquelle "Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation. Ils sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions."

I. L'Organisation conclut que la suppression du poste d'éditeur P.3 à la revue CERES était légale, faite de bonne foi, n'était entachée d'aucune irrégularité et ne se fondait pas sur des faits inexacts; que les allégations de la

requérante concernant une tentative de corruption et un renvoi indirect sont sans fondement; que l'affectation de l'intéressée à de nouvelles fonctions est parfaitement légitime et ne viole ni les stipulations de son contrat ni aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel. L'organisation défenderesse demande donc à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter la requête.

CONSIDERE :

Sur la production de pièces :

1. La requérante demande au Tribunal d'accepter, à titre de témoignages écrits, le texte d'une motion votée par l'Assemblée plénière du personnel, ainsi qu'une lettre adressée par le Comité du personnel au Directeur général. Rien ne s'oppose à l'introduction de ces documents dans le dossier, comme l'Organisation le reconnaît elle-même.

Sur la suppression du poste de la requérante et sa réintégration :

2. A titre principal, la requérante conclut : 1) à l'annulation de la décision de supprimer le poste qu'elle occupait en tant que fonctionnaire responsable de l'édition espagnole de la revue CERES; 2) à sa réintégration dans ce poste. Pour statuer sur ces conclusions, il y a lieu d'examiner si et à quelles conditions la suppression d'un poste est compatible avec les règles de la fonction publique internationale.

Loin d'être fixées immuablement, la mission et la structure d'une organisation se transforment en même temps que changent les circonstances. Aucune institution n'échappe à cette évolution. Or, selon les cas, les modifications qui surviennent au sein d'une organisation peuvent impliquer la suppression de postes. Même si cette conséquence n'est pas prévue expressément par une disposition statutaire ou réglementaire, elle dérive du principe selon lequel une organisation n'est pas tenue de conserver les buts et les moyens d'action qu'elle a adoptés à telle ou telle époque. La requérante soutient à tort que seul l'abandon par l'Organisation d'une partie de son activité justifie la suppression d'un poste. En vérité, la notion de poste comprend deux éléments : l'un, de nature réelle, soit la délimitation des tâches qu'un même agent est appelé à assumer; le second, d'ordre personnel, soit l'attribution de ces tâches à un agent d'une classe déterminée. Par suite, une organisation peut être amenée à supprimer valablement un poste dans une double éventualité, c'est-à-dire lorsqu'elle renonce à l'accomplissement de certaines tâches ou qu'elle en décharge l'agent qui devait les exécuter pour les confier à un ou plusieurs autres agents.

Bien que le Directeur général dispose d'un pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures d'où résulte la suppression d'un poste, les décisions qu'il prend à ce sujet ne sont pas soustraites entièrement au contrôle du Tribunal. Elles sont susceptibles d'être annulées si elles violent une règle de procédure ou de forme, reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées. Notamment, le Tribunal retiendra l'existence d'un détournement de pouvoir au cas où la suppression d'un poste, au lieu de se fonder sur des considérations objectives et pertinentes, procède de l'intention d'éliminer un agent contre lequel un motif de congédiement ne peut être invoqué.

Au demeurant, selon un principe général, une organisation n'est pas en droit de résilier les rapports de service d'un fonctionnaire privé de son poste, du moins s'il a été nommé pour un temps indéterminé, avant d'avoir pris les dispositions appropriées pour lui procurer un nouvel emploi.

3. En l'espèce, la requérante a été remplacée dans son ancien poste par un collaborateur non titularisé qui ne bénéficie pas des mêmes avantages qu'elle et dont, en particulier, la rémunération est inférieure à la sienne. Autrement dit, sans avoir été abandonnée, la fonction de la requérante est maintenant exercée par un tiers. Toutefois, ainsi qu'il ressort des développements précédents, cela ne suffit pas à faire apparaître comme irrégulière la suppression du poste de la requérante. Il s'agit bien plutôt d'examiner si, en raison du motif qui l'a dictée, cette mesure est affectée d'un vice que le Tribunal peut censurer. Or tel n'est pas le cas.

D'une part, la décision attaquée répond aux intentions manifestées à plus d'une reprise par les autorités supérieures de l'Organisation. En novembre 1973, au cours de sa seizième session, la Conférence de l'Organisation avait recommandé de comprimer les frais d'édition de la revue CERES d'une manière conciliable avec les buts de cette publication. De son côté, dans sa cinquante-neuvième session, le Conseil de l'Organisation avait pris acte que les mesures proposées par le Directeur général pour réduire le coût de la revue devaient se traduire en 1972-1973 par une économie de 55.000 dollars; il exprimait en outre l'espoir que ces mesures seraient suivies d'autres, par

exemple de l'engagement de collaborateurs contractuels. De plus, durant sa vingt-troisième session, qui s'est déroulée du 26 mars au 6 avril 1973, le Comité des programmes s'est prononcé en faveur des diminutions de dépenses projetées, que les comités réunis des programmes et des finances ont approuvées le 4 avril 1973. Dès lors, en supprimant le poste de la requérante pour attribuer les tâches de cette dernière à un collaborateur contractuel, le Directeur général s'est conformé à la politique de l'Organisation. Or il n'appartient pas au Tribunal de juger cette politique, peu importe qu'elle concerne le champ d'activité de l'Organisation ou ses méthodes de travail. Aussi la requérante prétend-elle en vain qu'il est immoral de substituer un collaborateur contractuel à un fonctionnaire à poste fixe.

D'autre part, la requérante n'a pas fait l'objet d'une mesure destinée à l'atteindre personnellement. Au contraire, deux autres rédacteurs de la revue, ainsi que son directeur artistique, ont été privés de leur poste à peu près à l'époque où elle a perdu le sien. Il n'est donc pas question d'un détournement de pouvoir.

Sur la prétendue tentative de corrompre la requérante :

4. Etant lié par les conclusions de la requête, le Tribunal n'a pas à examiner si, comme l'allègue la requérante, elle a été victime d'une tentative de corruption. Fût-il établi, ce fait serait postérieur à la suppression de poste, dont il ne serait qu'une conséquence. Dès lors, il ne peut être invoqué pour obtenir l'annulation de la décision attaquée et la réintégration de la requérante, seules mesures sollicitées dans la requête.

Sur l'attribution d'un nouveau poste à la requérante :

5. La requérante se plaint encore d'avoir été affectée à un nouveau poste inapproprié et d'être réduite en fait à l'inactivité. Point n'est besoin, cependant, de trancher ces questions, qui sont étrangères à celles que posent les conclusions de la requête. Il n'en serait autrement que si la requérante avait demandé son attribution à un poste déterminé ou réclamé une indemnité pour dommage matériel ou pour tort moral, ce qu'elle n'a pas fait.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. 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.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet