



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/692
21 juillet 1995

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 692

Affaires No : 753 : WHITE
754 : LE STER
755 : MAROUF
756 : BEN FADHEL
757 : DODINO
758 : ATAR

Contre : Le Secrétaire général de
l'Organisation maritime
internationale

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, vice-président, assurant la présidence;

M. Hubert Thierry; M. Francis Spain;

Attendu qu'à la demande de Michael White, Antoinette Le Ster, Louay Marouf, Omar Farouk Ben Fadhel, Victor Dodino, et Nicole Atar, fonctionnaires de l'Organisation maritime internationale, ci-après dénommée l'OMI, le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé successivement jusqu'aux 31 juillet et 31 octobre 1993 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 27 août 1993, les requérants ont introduit des requêtes dans lesquelles ils priaient le Tribunal :

"1. ... de statuer :

- a) Que, puisque l'absence [des] requérant[s] résultant de sa [leur] participation au débrayage du 6 novembre 1992 à l'OMI était

une absence qui n'était pas expressément prévue par d'autres dispositions du Règlement du personnel, l'Administration aurait dû faire ce qui était prescrit à l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel, à savoir la déduire des jours de congé annuel accumulés par [les] intéressé[s];

- b) Que le défendeur s'est mis en tort en ne traitant pas l'absence résultant du débrayage de la façon prescrite à l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel;
- c) Que la retenue opérée sur son [leur] traitement pour la période en question était une sanction disciplinaire déguisée et était contraire au Règlement du personnel, et qu'elle portait donc atteinte aux conditions d'emploi [des] requérant[s].

2. Le Tribunal est en outre prié d'ordonner au défendeur de rembourser au[x] requérant[s] le montant déduit de son [leur] traitement pour la durée du débrayage."

Attendu que le défendeur a produit ses répliques le 23 février 1994;

Attendu que les requérants ont déposé des observations écrites le 30 novembre 1994;

Attendu que le défendeur a déposé des observations sur les observations écrites des requérants le 9 février 1995;

Attendu que les requérants ont déposé des observations supplémentaires le 23 mars 1995;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Les requérants sont entrés au service de l'OMI à différentes dates entre le 1er juillet 1976 et le 18 août 1988. L'un d'entre eux, M. White, a pris sa retraite le 31 août 1993.

Le 13 octobre 1992, le Président de l'Assemblée du personnel de l'OMI a convoqué une réunion extraordinaire de l'Association du personnel pour examiner les recommandations faites par la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) à laquelle l'Association du personnel de l'OMI était affiliée. Ces recommandations étaient que toutes les associations du personnel envoient des membres à la réunion de la Cinquième Commission de

l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, que les fonctionnaires arrêtent le travail et sortent en masse à l'heure du déjeuner pour manifester contre les mesures qu'allait prendre la Cinquième Commission qui, selon la FICSA, allaient entraîner une dégradation des conditions d'emploi des fonctionnaires du régime commun des Nations Unies. L'Assemblée du personnel de l'OMI a approuvé les recommandations de la FICSA et a provisoirement prévu un débrayage d'une demi-journée pour la matinée du vendredi 6 novembre 1992.

Dans un mémorandum daté du 30 octobre 1992, le Comité du personnel a informé tous les fonctionnaires qu'ils seraient appelés à débrayer le vendredi 6 novembre 1992 pendant toute la matinée et leur a rappelé qu'"il se pouvait que soit opérée une retenue d'une demi-journée sur leur traitement" s'ils participaient au débrayage. Dans un mémorandum daté du 4 novembre 1992, le Directeur de la Division administrative a informé tous les directeurs que cette retenue n'était pas une simple possibilité et que "l'Administration avait bel et bien l'intention de retenir une somme correspondant à une demi-journée sur le traitement des fonctionnaires qui s'absenteraient, sans en avoir obtenu l'autorisation, pendant la période en question". Dans un mémorandum daté du 5 novembre 1992, il a communiqué la même information au Président du Comité du personnel.

Le 6 novembre 1992, un certain nombre de fonctionnaires de l'OMI, dont les requérants, ont participé au débrayage. Le 11 novembre 1992, le Président du Comité du personnel a adressé au Directeur de la Division administrative un mémorandum dont un extrait est reproduit ci-après :

"En ce qui concerne votre intention de retenir une somme correspondant à une demi-journée sur le traitement des fonctionnaires ayant participé au débrayage de vendredi dernier, le Comité du personnel tient à souligner que la conduite à adopter est spécifiée à l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel aux termes duquel toute absence qui n'est pas expressément prévue par d'autres dispositions du Règlement du personnel est déduite des jours de congé annuel accumulés par le fonctionnaire. Ce n'est que si un fonctionnaire n'a plus de congé annuel à son crédit que son absence est considérée comme congé non autorisé, auquel

cas il n'a droit, pour la durée de son absence, ni à son traitement ni à ses indemnités.

Plusieurs membres de l'Association du personnel ... ont fait part de la préoccupation que leur causait le fait que vous aviez apparemment l'intention de ne pas adopter en l'espèce la conduite prescrite par le Règlement du personnel.

La position adoptée par certains membres du Comité du personnel, qui, lorsqu'ils vous ont rencontré, ont exprimé une préférence pour des retenues sur le traitement, ne prenait pas pleinement en compte ces considérations."

Dans une réponse datée du 19 novembre 1992, le Directeur de la Division administrative a confirmé la position de l'Administration. Il a notamment déclaré "que rien ne justifie la rémunération de fonctionnaires qui participent à une grève ou à un débrayage ou qui, pour toute autre raison, s'absentent sans autorisation. Il s'ensuit donc que la disposition du Règlement du personnel à laquelle vous vous réferez (105.1 d)) n'est pas applicable en l'espèce."

Dans des mémorandums datés du 4 décembre 1992, adressés à M. White, Mme Le Ster, M. Ben Fadhel et Mme Atar, et des mémorandums datés du 15 décembre 1992, adressés à MM. Marouf et Dodino, le Directeur de la Division administrative a informé les requérants qu'"une somme correspondant à une demi-journée de traitement serait déduite de leurs émoluments du mois de décembre en raison de leur absence non autorisée pendant la matinée du 6 novembre 1992". Il notait que le Président de l'Association du personnel avait fait valoir qu'il fallait appliquer l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel et donc déduire l'absence des congés annuels au lieu d'opérer une retenue sur les traitements, mais expliquait que cette règle ne s'appliquait qu'aux "absences *autorisées*" et ajoutait "vous ne sauriez nier que votre absence n'était pas autorisée par votre supérieur hiérarchique".

Dans des mémorandums de M. White et Mme Le Ster, en date du 14 décembre 1992, de Mme Atar, en date du 15 décembre 1992, de MM. Ben Fadhel et Dodino, en date du 17 décembre 1992, et de M. Marouf, en date du 20 janvier 1993, les requérants ont prié le

Secrétaire général de soumettre à un nouvel examen la décision administrative de ne pas appliquer l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel à l'absence résultant du débrayage. Dans des réponses datées du 18 janvier ou du 2 février 1993, le Secrétaire général a informé les requérants qu'il ne trouvait rien à redire à la conduite adoptée par la Division administrative qui se justifiait pleinement vu les circonstances".

Dans un mémorandum daté du 26 février 1993, M. White a informé le Directeur adjoint de la Division administrative qu'il lui avait été demandé de représenter les requérants aux fins de recours devant la Commission paritaire de recours. Il indiquait que ceux-ci accepteraient que leurs requêtes soient soumises directement au Tribunal. Dans une réponse datée du 14 avril 1993, le Directeur de la Division administrative déclarait : "Je suis en mesure de confirmer que le Secrétaire général estime qu'il conviendrait en l'espèce que les requêtes des fonctionnaires intéressés soient soumises directement au Tribunal administratif des Nations Unies."

Le 27 août 1993, les requérants ont introduit devant le Tribunal les requêtes mentionnées plus haut.

Attendu que les principaux arguments des requérants sont les suivants :

1. L'absence des requérants résultant de leur participation au débrayage est une absence du type de celles visées à l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel; elle doit donc être déduite des congés annuels et non pas donner lieu à une retenue sur le traitement.
2. La retenue sur le traitement est une sanction disciplinaire déguisée prise à l'encontre des fonctionnaires qui ont participé au débrayage.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. L'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel s'applique aux absences qui ne sont pas expressément prévues par d'autres dispositions du Règlement

uniquement s'il s'agit d'absences autorisées. Il ne s'applique pas aux débrayages, qui devraient être régis par les principes généraux du droit international.

2. Les représentants du Comité du personnel avaient été informés, lors d'une réunion ayant précédé le débrayage, de l'intention du défendeur d'opérer une retenue sur le traitement des fonctionnaires qui débrayeraient sans avoir obtenu l'autorisation de s'absenter de leur travail, ce qu'ils avaient accepté et dont ils avaient avisé l'ensemble du personnel.

Le Tribunal, après avoir délibéré du 4 au 21 juillet 1995, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal ordonne la jonction de toutes les instances.

L'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel, autour duquel tourne l'argumentation des requérants, dispose : "Toute absence qui n'est pas expressément prévue par d'autres dispositions du présent Règlement est déduite des jours de congé annuel accumulés par le fonctionnaire; si l'intéressé n'a pas de congé annuel à son crédit, son absence est considérée comme congé non autorisé, et il n'a droit, pour la durée de cette absence, ni à son traitement ni à ses indemnités."

Les requérants se sont absentés de leur travail pendant une demi-journée le 6 novembre 1992. Une somme correspondant à une demi-journée de traitement a de ce fait été déduite de leurs émoluments. Leur absence était due à leur participation à un débrayage qui s'inscrivait dans le cadre d'une campagne menée à l'échelle du système par les organes représentant le personnel.

II. Les requérants s'insurgent contre ce traitement en premier lieu au motif que l'absence résultant de leur participation au débrayage étant une absence qui n'était pas expressément prévue par d'autres dispositions du Règlement du personnel, l'Administration aurait dû suivre l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel qui prescrit, en pareil cas, la déduction de l'absence des congés annuels. Les requérants font en outre valoir que la retenue

opérée sur leur traitement non seulement contrevenait au Règlement du personnel mais constituait aussi une sanction disciplinaire déguisée et, de ce fait, portait atteinte à leur condition d'emploi.

III. Les requérants soutiennent que les grèves ne pouvaient être considérées comme illégales et ne pouvaient, par principe, donner lieu à des mesures disciplinaires; qu'en vertu de l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel, l'Administration était fondée à déduire des congés annuels les absences correspondant au débrayage, mais que c'était uniquement dans le cas des fonctionnaires qui n'avaient pas de congé annuel à leur crédit qu'elle pouvait opérer une retenue sur le traitement pour "absence non autorisée".

Les requérants font valoir que l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel est dénué de toute ambiguïté. Le premier membre de phrase indique ce qu'il convient de faire en cas d'absence non expressément prévue par d'autres dispositions du Règlement du personnel dans le cas où l'intéressé a des jours de congé à son crédit (il faut alors déduire l'absence du congé annuel), et le second prescrit la retenue du traitement et des indemnités mais uniquement dans le cas où l'intéressé n'a pas de jours de congé annuel accumulés. Or les requérants avaient à l'époque des congés annuels à leur crédit, et ils souhaitaient donc que le Règlement du personnel leur soit appliqué et qu'au lieu d'opérer une retenue sur leur traitement, l'Administration déduise leur absence de leur congé annuel.

IV. Les requérants se réfèrent au mémorandum du Directeur de la Division administrative en date du 4 décembre 1992 dans lequel celui-ci déclarait qu'en vertu du droit international régissant l'emploi des fonctionnaires internationaux, le traitement de ces derniers ne leur était "généralement dû que pour les services qu'ils rendaient" et qu'en conséquence "rien ne justifiait la rémunération d'un fonctionnaire qui participait à une grève ou à un débrayage ou qui, pour quelque autre raison, s'absentait sans autorisation". Le Directeur soutenait que l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel s'appliquait uniquement aux congés autorisés. L'absence des requérants n'ayant pas été autorisée par leur

supérieur hiérarchique, ils ne devaient pas être traités comme des fonctionnaires qui auraient demandé et obtenu un congé annuel.

Les requérants ne contestent pas le principe général invoqué par le Directeur de la Division administrative, à savoir qu'aucune rémunération n'est due pour des services qui n'ont pas été rendus, mais estiment qu'il porte atteinte à un autre principe, à savoir que toute autorité est liée par ses propres règles tant qu'elle ne les a pas modifiées ou abrogées.

V. Il est donc nécessaire d'examiner le libellé de l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel. À première vue, l'interprétation des requérants semble se défendre si l'on examine cette disposition hors contexte. Elle paraît donner aux requérants, dans la mesure où ils ont du congé annuel à leur crédit, le droit de faire déduire leur absence de leur congé annuel.

Toutefois, nous devons, pour interpréter l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel, le replacer dans son contexte. Cet alinéa figure dans une disposition intitulée "Congé annuel", et il est stipulé à l'alinéa b) de cette même disposition que "tout congé doit être autorisé". Si l'on envisage l'ensemble de la disposition 105.1, le Tribunal estime qu'il serait irréaliste de considérer que cette règle ne s'applique pas aussi à l'absence visée à l'alinéa d) de la disposition en question.

VI. Quelle est alors la situation lorsque l'absence n'est pas autorisée? Manifestement l'intention n'a jamais été qu'un congé non autorisé soit tout simplement déduit du congé annuel de l'intéressé. C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner la décision de l'Administration d'opérer une retenue sur le traitement des requérants. C'est ce que ces derniers invitent le Tribunal à faire. Si l'on replace l'alinéa d) de la disposition 105.1 dans le contexte de l'ensemble de cette même disposition, on ne saurait reprocher au défendeur d'avoir agi comme il l'a fait même si le libellé de cet alinéa peut être considéré comme ambigu. Le Tribunal estime donc que la retenue opérée sur les traitements ne peut être considérée comme une sanction disciplinaire déguisée.

VII. D'autres questions doivent être examinées. Les requérants font référence aux mesures prises par le défendeur à la suite de la grève des transports londoniens du 2 avril 1993. Ils demandent sur quoi repose la distinction faite par le Directeur de la Division administrative entre les fonctionnaires qui n'étaient pas venus travailler le 6 novembre 1992 en raison de leur participation au débrayage et ceux qui n'avaient pu expliquer de façon satisfaisante leur absence le 2 avril 1993, c'est-à-dire le jour de la grève des transports londoniens. Les requérants font valoir que les fonctionnaires qui n'avaient pu expliquer de façon satisfaisante leur absence le jour de la grève des transports s'étaient vu déduire cette absence de leur congé annuel. Même si le Tribunal comprend que les requérants puissent voir quelque similitude entre les deux situations, il estime qu'on ne saurait tirer des conclusions d'une situation qui n'était pas vraiment analogue à celle du 6 novembre 1992. La grève d'avril 1993 n'était pas le fait des fonctionnaires. Le Tribunal accepte la distinction faite par le défendeur entre les participants au débrayage du 6 novembre 1992, qui pouvaient user de leur libre arbitre, et les fonctionnaires touchés par la grève des transports londoniens. Comme le défendeur le souligne, dans ce dernier cas, les fonctionnaires de l'OMI qui avaient fourni une explication satisfaisante s'étaient vu accorder un congé spécial à plein traitement.

VIII. Ces affaires soulèvent une autre question concernant la réunion qui a eu lieu le 26 octobre 1992 entre le Directeur de la Division administrative et d'autres représentants de l'Administration de l'OMI et des représentants du Comité du personnel de l'OMI. La position de l'Administration était que les absences non autorisées résultant du débrayage ne devaient pas être déduites du congé annuel mais devaient donner lieu à une retenue sur le traitement, position que les représentants du Comité du personnel avaient acceptées. Les requérants, après le débrayage, avaient déclaré dans un mémorandum que les représentants du Comité du personnel n'avaient pas pris en compte tous les facteurs pertinents.

Après la réunion du 26 octobre 1992, le Comité du personnel a indiqué dans une circulaire datée du 30 octobre 1992 (c'est à dire antérieure au débrayage) qu'il se pouvait qu'une retenue soit opérée sur les traitements. Dans un mémorandum du 4 novembre 1992

(antérieur lui aussi au débrayage), le Directeur de la Division administrative a indiqué qu'une retenue serait effectivement opérée sur les traitements.

IX. Étant donné sa conclusion concernant la disposition 105.1 du Règlement du personnel, qui est capitale en l'espèce, le Tribunal n'a pas besoin de s'étendre sur l'aval donné par les représentants du Comité du personnel, à la réunion du 26 octobre 1992, aux mesures proposées par l'Administration. Il lui suffit de relever que le Comité du personnel a implicitement accepté la retenue proposée sur les traitements dont le défendeur demande maintenant le maintien. Le Comité a alors eu l'occasion avant le débrayage de discuter de l'interprétation de l'alinéa d) de la disposition 105.1 du Règlement du personnel et d'avancer les arguments maintenant défendus par les requérants, mais il ne l'a pas fait.

X. Le Tribunal rappelle la position qu'il a adoptée dans l'affaire *Smith* (Jugement No 249 (1979)) à propos de laquelle il a noté :

"... que, suivant l'article 1.2 du Statut du personnel : 'le temps des fonctionnaires est tout entier à la disposition du Secrétaire général. Le Secrétaire général fixe la semaine normale de travail'. ... Il apparaît donc que le 'travail' est l'obligation fondamentale des fonctionnaires. La perception du traitement est d'autre part la contrepartie essentielle du travail accompli. ...

L'absence non autorisée ou la présence sur les lieux du travail sans que le travail soit effectué fait disparaître la cause du versement du traitement."

Le défendeur soutient que dans l'affaire *Smith*, comme en l'espèce, le Règlement de l'Organisation des Nations Unies était muet sur la question des débrayages, mais qu'il avait cependant été reconnu dans cette affaire qu'aucun principe général de droit n'autorisait un fonctionnaire à prétendre à une rémunération pour une période durant laquelle il n'avait pas travaillé.

Le Tribunal ne peut conclure que la disposition du Règlement du personnel de l'OMI s'applique aux débrayages. Il conclut en revanche que tout congé devant être autorisé, c'est à juste titre qu'une retenue a été opérée sur le traitement des intéressés à la suite du congé non autorisé qu'ils ont pris le 6 novembre 1992.

XI. Le Tribunal rejette donc les conclusions des requérants.

(Signatures)

Samar SEN
Vice-président, assurant la présidence

Hubert THIERRY
Membre

Francis SPAIN
Membre

Genève, le 21 juillet 1995

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire