

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire AVRALIOGLU

Jugement No 1277

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Osman Zeki Avralioglu le 31 août 1992, la réponse de la FAO du 24 novembre 1992 et la lettre du requérant du 28 mars 1993 informant le greffier qu'il ne souhaitait pas répliquer;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 301.012 du Statut du personnel de la FAO et les articles 302.524, 303.1311 et 303.1313 du Règlement du personnel;

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. Le requérant, ressortissant turc né en 1934, a travaillé à la FAO de 1972 à 1974 en qualité de fonctionnaire chargé des statistiques agricoles, au grade P.4, au Nigéria. En septembre 1980, l'Organisation l'a réengagé à son bureau régional pour l'Afrique. En juillet 1982, il a été affecté au siège avec promotion au grade P.5 en qualité de fonctionnaire principal au Service de développement statistique (ESSS) de la Division de la statistique. Il est resté à ce poste jusqu'au 22 novembre 1992, date à laquelle il a pris une retraite anticipée.

Dans un mémorandum du 30 avril 1991 adressé au directeur de la division, le chef du service a désigné le fonctionnaire chargé de le remplacer pendant son absence en mission du 3 au 10 mai. Comme le requérant devait s'absenter pendant la même période à l'exception d'un seul jour, le 8 mai, le fonctionnaire désigné pour assurer l'intérim était le plus ancien dans le grade le plus élevé, un fonctionnaire de grade P.4. Par mémorandum adressé au directeur et daté également du 30 avril, le requérant a contesté la désignation de ce fonctionnaire.

Lorsqu'il s'est présenté à son bureau dans la matinée du 8 mai, il a trouvé le fonctionnaire P.4 en charge du service. Après avoir discuté avec le directeur, il n'est pas revenu dans l'après-midi, mais est allé consulter son médecin, lequel a déclaré qu'il souffrait d'hypertension et lui a prescrit cinq jours de repos.

Par mémorandum du 15 mai 1991 adressé au sous-directeur général du Département des questions économiques et sociales, le requérant demandait s'il était convenable qu'un fonctionnaire de grade P.5 soit placé sous les ordres d'un P.4. Par mémorandum du 21 juin, le directeur de la division a répondu qu'il n'existait pas de règles formelles concernant la désignation des fonctionnaires chargés de remplacer leur chef de service ou directeur de division, mais que le "pragmatisme et la simplicité" commandaient la désignation d'un seul remplaçant pendant toute la période. Faisant observer qu'un désaccord sur la décision d'un supérieur ne justifiait pas que l'on s'absente du service, il a enjoint au requérant de "régulariser" sa demi-journée d'absence.

Par mémorandum du 4 septembre, le directeur a donné au requérant jusqu'au 10 septembre pour soumettre une demande de congé, sauf à voir son traitement amputé pour absence "non autorisée et non justifiée", conformément à l'article 302.524 du Règlement du personnel. Le 12 septembre 1991, le requérant a fait appel auprès du Directeur général, en vertu de l'article 303.1311, contre l'amputation d'une demi-journée de traitement et a demandé au Comité de recours de recommander des amendements au Règlement afin d'y introduire des dispositions concernant la désignation des fonctionnaires chargés de l'intérim.

Dans une lettre du 10 octobre 1991, le Sous-directeur général chargé par intérim du Département de l'administration et des finances l'a informé, au nom du Directeur général, que son absence ayant été dûment reconnue comme congé de maladie, il n'avait aucun motif d'intenter une action pour réduction de traitement. Le Sous-directeur général ajoutait que la procédure d'appel n'était pas un moyen approprié d'obtenir une modification

du Règlement.

Le 5 décembre, le requérant a saisi le Comité de recours en vertu de l'article 303.1313 du Règlement du personnel. Dans son rapport du 6 mai 1992, le comité concluait que l'appel était irrecevable : son objection à la déduction d'une demijournée de traitement ne justifiait pas l'introduction d'une action, et sa demande de révision du Statut et du Règlement du personnel ne visait aucune décision administrative. Par lettre du 5 juin, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général acceptait la recommandation du comité.

B. Le requérant allègue que la décision de désigner un fonctionnaire d'un grade inférieur au sien pour assurer l'intérim était arbitraire et humiliante. En l'absence de dispositions écrites concernant la désignation des fonctionnaires par intérim, le respect de la hiérarchie devrait prévaloir sur le pragmatisme et la simplicité. En tout état de cause, la FAO n'a pas montré les effets défavorables que sa désignation pour assurer l'intérim le 8 mai pouvait avoir eus sur le service. S'il était resté au bureau et s'était soumis à l'autorité d'un fonctionnaire P.4 sans motif valable, il aurait subi un préjudice moral irréparable. Il a évité cette situation en s'absentant, mais cela a eu des répercussions sur sa santé en faisant monter sa pression sanguine.

Il demande au Tribunal de déclarer que son absence au travail dans l'après-midi du 8 mai était un acte de "légitime défense" contre le fait d'être placé sous les ordres d'un fonctionnaire d'un grade inférieur au sien et de lui accorder un dollar des Etats-Unis symbolique à titre de dommages-intérêts pour atteinte à sa santé.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient que la requête est irrecevable parce que le requérant a omis d'épuiser les moyens de recours internes : ses demandes actuelles sont nouvelles. Son recours auprès du Comité de recours portait sur la modification des statuts et le paiement de son après-midi d'absence.

Sur le fond, la FAO soutient que le fait de ne pas se présenter au travail n'est pas un moyen adéquat de s'opposer à une décision administrative. Le requérant aurait dû suivre la procédure d'appel prescrite par le Statut et le Règlement du personnel. Permettre aux membres du personnel mécontents de tourner à leur gré la procédure porterait atteinte à l'efficacité du service.

L'article 301.012 du Statut du personnel prévoit que "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." Il s'ensuit que la décision attaquée relève de l'appréciation du Directeur général. Elle n'a pas porté atteinte aux droits du requérant et ne peut lui avoir causé d'hypertension.

CONSIDERE :

1. A l'époque du litige, le requérant était un fonctionnaire, de grade P.5, au Service de développement statistique (ESSS). Il a pris congé, sans autorisation, dans l'après-midi du 8 mai 1991, parce qu'il refusait de servir ce jour-là sous les ordres d'un fonctionnaire P.4 désigné pour assurer l'intérim du chef du service absent en mission. Il a recouru auprès du Comité de recours le 5 décembre 1991. Dans son rapport en date du 6 mai 1992, le comité a recommandé de rejeter son appel au motif qu'il était dénué de fondement.

2. Par décision du 5 juin 1992, le Directeur général de la FAO s'est rallié à l'avis du comité, selon lequel : 1) étant donné que le médecin de la FAO avait reconnu son absence d'une demi-journée le 8 mai 1991 comme un congé de maladie, il n'avait plus aucun motif d'action à ce titre, aucune déduction n'ayant été opérée sur son traitement; 2) la désignation d'un fonctionnaire de grade inférieur à celui du requérant pour assurer l'intérim n'était pas intervenue en violation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel de la FAO ou de ses conditions de service; 3) sa demande de modification des textes statutaires ne relevait pas de la compétence du comité. Le Directeur général a accepté cette recommandation et rejeté son appel comme étant "non recevable en tant que dirigé contre une déduction opérée sur [son] traitement pour le 8 mai 1991; dénué de fondement dans la mesure où [il prétendait] avoir eu le droit de quitter [son] bureau parce [qu'il n'avait] pas été désigné chef par intérim du ESSS pour la journée du 8 mai 1991; non recevable dans la mesure où [il demandait] une modification des statuts de l'Organisation". Telle est la décision définitive que le requérant attaque.

3. Le requérant demande au Tribunal de :

1) déclarer que "le fait de ne pas être venu au bureau dans l'après-midi du 8 mai 1991 est un acte de légitime défense contre l'action administrative visant sans motif valable à [le] placer, en tant que fonctionnaire P.5, sous les

ordres d'un fonctionnaire P.4";

2) lui faire allouer un dollar des Etats-Unis à titre de "réparation symbolique pour l'hypertension dont [il a] souffert du fait que l'Organisation a ignoré [ses] demandes réitérées visant à rectifier la mesure administrative".

Il ne demande pas, comme il l'avait fait dans son appel interne, d'apporter des modifications au Règlement en y introduisant des dispositions régissant la désignation des fonctionnaires chargés d'assurer l'intérim, et l'on peut donc considérer qu'il a abandonné cette conclusion.

Sur la recevabilité

4. Dans sa réponse, la FAO soutient que la requête est irrecevable, au motif que la réparation demandée dans l'appel interne du requérant était d'une "nature totalement différente" de celle qu'il cherche à obtenir du Tribunal. Au dire de l'Organisation, il n'avait pas demandé dans son appel de déclaration attestant l'invalidité de la désignation du fonctionnaire par intérim, mais bien qu'aucune déduction ne soit opérée sur son traitement en raison de son absence dans l'après-midi du 8 mai 1991.

Le requérant lui-même n'a pas répondu à cet argument puisqu'il n'a pas jugé bon de répliquer.

5. L'article VII(1) du Statut du Tribunal se lit comme suit :

"Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel."

Selon la jurisprudence - voir, par exemple, le jugement 435 (affaire Zihler) -, la règle de l'épuisement des recours internes exige, d'une part, qu'une requête se fonde sur des faits déjà invoqués dans l'appel interne et, d'autre part, que ses conclusions ne dépassent pas celles avancées dans cet appel.

6. La présente requête se fonde sur les mêmes faits qui ont été invoqués dans l'appel adressé au Comité de recours. La première condition est donc remplie.

7. Quant à la seconde, dans son appel du 5 décembre 1991 auprès du Comité de recours, le requérant a demandé que son "absence dans l'après-midi du 8 mai 1991 soit considérée comme un acte de légitime défense contre la mesure administrative tendant à [le] placer sous les ordres d'un fonctionnaire P.4, et qu'il ne soit pas procédé à une réduction de traitement pour cette raison". Il a également indiqué dans sa contre-déclaration qu'il demandait au Comité de recours de considérer que "le fait de ne pas s'être rendu à son bureau dans l'après-midi du 8 mai 1991 était un acte de légitime défense et que c'est la raison pour laquelle il n'y avait pas lieu de procéder à une réduction de son traitement". Il est exact que, dans le mémorandum qu'il a adressé au Directeur général le 12 septembre 1991, il a contesté une "mesure" administrative datée du même jour portant déduction d'une demi-journée de son traitement et que la réponse du Sous-directeur général par intérim, datée du 10 octobre 1991, ne portait que sur ce point. Néanmoins, lorsqu'il s'est adressé le 5 décembre 1991 au Comité de recours, il a ajouté une demande de décision sur la légitimité de son absence dans l'après-midi du 8 mai 1991. C'est sur ces deux demandes que le Comité de recours a formulé des recommandations et que le Directeur général a pris la décision attaquée. Ses demandes sont donc recevables parce que, contrairement à ce que soutient l'Organisation, il a épuisé les moyens internes de recours.

8. En revanche, sa demande visant à lui accorder un dollar des Etats-Unis symbolique à titre de réparation pour atteinte à sa santé est nouvelle : il ne l'a pas présentée au Comité de recours et elle est donc irrecevable aux termes de l'article VII(1) du Statut du Tribunal.

Sur le fond

9. La question litigieuse est de savoir s'il est justifié de la part d'un fonctionnaire de s'absenter de son travail parce qu'un fonctionnaire de grade inférieur a été chargé d'assurer à sa place l'intérim de son unité.

10. L'argument principal du requérant est que, comme il n'existe pas de règles spécifiques sur la désignation des fonctionnaires chargés d'assurer l'intérim, le respect de la structure hiérarchique de l'Organisation doit, contrairement à ce que prétend la FAO, prévaloir sur la "simplicité" et le "pragmatisme" administratifs. Selon lui, il est inacceptable de désigner un fonctionnaire P.4, fût-ce pour un seul jour, pour assurer l'intérim lorsqu'un

fonctionnaire P.5 est en service.

11. Selon l'Organisation, le seul moyen légal de contester une décision administrative est de suivre la procédure de recours prévue dans le Statut et le Règlement du personnel; à supposer même que la désignation du fonctionnaire d'un grade inférieur pour assurer l'intérim ait porté atteinte à un droit quelconque du requérant, il n'était pas correct d'abandonner ses fonctions en guise de protestation.

12. Le Tribunal accepte l'argument de l'Organisation. Reconnaître à un fonctionnaire le droit de quitter son travail pour protester contre une décision administrative qui lui déplaît reviendrait à admettre qu'il peut appliquer les règles à sa convenance et se faire justice lui-même. Le droit de "légitime défense" que le requérant revendique pour se faire justice lui-même est étranger à toutes les règles de procédure et, s'il était toléré, aurait pour effet de perturber la bonne marche de toute administration.

13. Les deux conclusions recevables sont donc dénuées de fondement.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Sir William Douglas, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

José Maria Ruda
William Douglas
P. Pescatore
A.B. Gardner