

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
30 janvier 2004
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement N° 1145

Affaire N° 1242

Contre : Le Commissaire général
de l'Office de secours et
de travaux des Nations
Unies pour les réfugiés
de Palestine dans le
Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé de M. Kevin Haugh, Vice-Président, assurant la présidence,
M. Spyridon Flogaitis et M^{me} Jacqueline R. Scott;

Attendu que le 29 janvier 2002, un fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après dénommé « l'Office »), a introduit une requête dont les conclusions se lisaient comme suit :

« *Partie II**Conclusions*

1. Procéder à une augmentation *provisoire* des traitements de 25-20 % jusqu'à ce que la question de la politique en matière de rémunération de l'enquête sur les traitements ait été résolue et qu'une nouvelle politique, claire, ait été adoptée ou que de nouveaux barèmes des traitements aient été établis. ...
2. Créer un organe directeur de l'UNRWA composé des représentants des pays donateurs, financé par ces derniers et chargé de contrôler et de juger les actes de l'Administration et de la direction de l'Office.
3. Annuler la politique en matière de rémunération et les enquêtes sur les traitements menées par l'UNRWA et appliquer la politique et les études en la matière du [Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)] en ce qui concerne le personnel recruté sur le plan local. ...
4. Réexaminer l'organisation de l'Office ... avec l'assistance du Syndicat du personnel local ...

5. Promulguer des directives transparentes qui seront interprétées conformément au Statut et au Règlement. ...
6. Conclure un mémorandum d'accord sur les points susmentionnés et créer un mécanisme consultatif personnel/administration. ...
7. Identifier le pourcentage effectif d'augmentation et la date à partir de laquelle cette augmentation était due. Donner ensuite effet à cette augmentation et verser des montants forfaitaires à titre rétroactif ...
8. Ordonner une enquête complète sur la gestion de l'Office avec l'assistance du Syndicat du personnel local ...
9. Ordonner le versement de 3 000 dollars des États-Unis [à titre de dépens] ... »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai fixé pour le dépôt de la réponse du défendeur jusqu'au 31 juillet 2002 puis, par décisions successives, jusqu'au 31 janvier 2003;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 30 janvier 2003;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 30 septembre 2003;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré à l'Office au titre d'un engagement temporaire de durée indéfinie comme fonctionnaire local en qualité d'assistant administratif « B », à la classe 10, échelon 1, au Bureau extérieur du Liban, à compter du 1^{er} juin 1989. Le 1^{er} septembre 2000, il a été promu au poste de fonctionnaire d'administration, à la classe 14, au Département de l'éducation au Bureau extérieur du Liban.

Le 21 août 1990, l'Administration a promulgué le document A/103.1(2)-C, intitulé « Politique de rémunération du personnel local ».

En septembre 1998, l'Office a procédé à une enquête sur les conditions d'emploi au Liban et, en décembre, une enquête sur les conditions d'emploi de son personnel local au Liban. À l'issue de ces enquêtes, une augmentation des traitements et des indemnités pour personnes à charge a été recommandée.

Le 1^{er} mars 1999, le Commissaire général a approuvé un barème révisé des traitements et des indemnités pour personnes à charge pour le personnel local de l'Office au Liban. Le 11 mars 1999, le Commissaire général a informé tous les fonctionnaires locaux au Liban des augmentations rétroactives de traitement expliquant que, en raison de l'important déficit budgétaire de l'Office et des mesures d'austérité en place, les traitements des fonctionnaires locaux seraient augmentés de divers pourcentages.

Le 16 mars 1999, le Président du Syndicat du personnel local (SPL) au Liban a écrit au Directeur de l'administration et des ressources humaines, à Gaza, au nom des fonctionnaires locaux, pour indiquer que ces derniers n'étaient pas satisfaits du barème des traitements récemment révisé. Le Directeur par intérim de l'administration et des ressources humaines à Gaza a répondu le 17 mars 1999, expliquant que l'Office avait essayé de se doter d'un barème des traitements

soutenant la comparaison avec celui de la fonction publique de référence, sous réserve de disposer des ressources financières voulues.

Après un échange de correspondance sur le sujet, le 1^{er} novembre 1999 a tenu à son siège, à Amman, une réunion avec la Conférence des syndicats du personnel pour examiner la possibilité de modifier la politique de rémunération du personnel local de l'Office.

Le 21 février 2000, le requérant et sept de ses collègues ont écrit au Directeur des affaires de l'Office au Liban pour contester « la politique de rémunération actuellement appliquée et les résultats des dernières enquêtes sur les conditions d'emploi qui auraient dû faire l'objet de discussions et être modifiées durant cette réunion », et demandant au Directeur de répondre au sujet de l'adoption du « principe Fleming » et d'appliquer la politique de rémunération et les enquêtes sur les conditions d'emploi d'organisations apparentées. Dans sa réponse du 24 février 2000, le Directeur adjoint des affaires de l'Office au Liban indiquait que la question de la politique de rémunération, des enquêtes sur les conditions d'emploi et du « principe Fleming » ne pouvaient être examinés utilement au niveau local et suggérait que les intéressés demandent au président et au conseil exécutif du Syndicat du personnel local d'en saisir la Conférence des syndicats du personnel.

Le 1^{er} mars 2000, le requérant et ses collègues ont formé un recours devant la Commission paritaire de recours contre les résultats des enquêtes sur les conditions d'emploi et la politique de rémunération mise en œuvre par l'Office.

Après une enquête menée en septembre-octobre 2000 sur les conditions d'emploi des fonctionnaires locaux de l'Office au Liban, le Commissaire général a informé tous les fonctionnaires locaux que leurs traitements seraient augmentés de divers pourcentages selon la classe et l'échelon avec effet au 1^{er} octobre 2000.

La Commission paritaire de recours a remis son rapport le 22 février 2001. Elle a conclu que le recours ne relevait pas de sa compétence parce que la décision contestée ne constituait pas une inobservation des termes de la lettre de nomination du requérant au sens de l'article 11.1(A) du Statut du personnel local. La Commission a donc recommandé à l'unanimité que le recours soit considéré comme irrecevable. Le 31 mars 2001, le Commissaire général a transmis une copie du rapport au requérant et l'a informé qu'il acceptait la décision de la Commission de se déclarer incompétente et qu'en conséquence il rejetait le recours du requérant.

Le 14 février 2002, le requérant a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux moyens du requérant sont les suivants :

1. La requête est recevable.
2. La décision de l'Office de modifier unilatéralement en 1990 la politique de rémunération, sans l'assentiment de la Conférence des syndicats du personnel, a violé les droits du requérant.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant ne démontre l'existence d'aucune base de compétence qui aurait permis à la Commission paritaire de recours, ou qui permettrait au Tribunal,

d'examiner ses demandes. Le Tribunal devrait se déclarer incompétent et rejeter la requête.

2. Le requérant a introduit sa requête auprès du Tribunal le 29 janvier 2002, non pas dans les 90 jours mais quelque 9 à 10 mois après. Cette requête est donc irrecevable.

3. Le requérant n'a pas allégué, et encore moins prouvé, que les mesures prises par le défendeur en matière d'allocation des fonds étaient irrégulièrement motivées.

Ayant délibéré du 24 octobre au 17 novembre 2003, rend le jugement suivant :

I. Comme le requérant a introduit la présente instance en qualité de fonctionnaire de l'Office, son droit d'accès au système de justice interne de l'Office et au Tribunal est notamment régi par l'article 11.1(A) du Statut du personnel local et par le Statut du Tribunal administratif.

Aux termes de l'article 11.1(A) du Statut du personnel local, le défendeur était tenu de créer une commission paritaire de recours à laquelle participe le personnel *« pour lui donner des avis sur tout recours qu'un fonctionnaire pourrait former contre une décision administrative en invoquant la non-observation de ses conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, ou contre une mesure disciplinaire »*.

Aux termes de l'article premier de son Statut, le Tribunal administratif est *« compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires et pour statuer sur lesdites requêtes »*. Le même article définit les termes *« contrat »* et *« conditions d'emploi »* comme incluant toutes les dispositions du Statut et du Règlement du personnel en vigueur à l'époque de l'inobservation alléguée. Le paragraphe 3 de l'article 2 du Statut dispose qu'en cas de contestation touchant sa compétence, c'est le Tribunal qui décide.

II. Compte tenu des dispositions ci-dessus, il apparaît que pour que la Commission paritaire de recours ou le Tribunal soient compétents, le requérant comme tout fonctionnaire formant un recours doit établir une violation de ses conditions d'emploi ou d'un droit que celles-ci lui confèrent, ou la violation d'une disposition du Statut ou du Règlement qui l'affecte en sa qualité de fonctionnaire, ou la violation d'un droit sous la forme d'une mesure disciplinaire prise à son encontre. À la différence d'une association ou d'un syndicat du personnel, ni une commission paritaire de recours, ni le Tribunal ne peut être utilisé par un fonctionnaire pour faire pression sur l'Administration ou essayer de persuader celle-ci de procéder à ce que le fonctionnaire considère comme des améliorations de ses conditions de travail ou de ses conditions d'emploi, à moins que le fonctionnaire ne puisse établir que la situation dont il se plaint découle de l'inobservation de ses conditions d'emploi, ou de la violation ou l'inobservation d'un de ses droits. Tant la Commission paritaire de recours que le Tribunal font partie du système de justice interne dont le premier objectif est de réparer les injustices en matière d'emploi et d'ordonner des mesures correctives au profit des fonctionnaires qui établissent qu'une de leurs conditions d'emploi ou qu'un de leurs droits en la matière a été violé.

III. Dans la présente espèce, le requérant entend essentiellement contester les dispositions d'un barème révisé des traitements des fonctionnaires locaux au Liban applicable à compter du 1^{er} mars 1999 et il voudrait que le Tribunal ordonne à l'Administration de l'Office de remplacer cette politique par une politique de rémunération comparable à celle adoptée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de mettre en œuvre diverses mesures dont il affirme ou croit qu'elles seraient dans l'intérêt de l'Office dans son ensemble et dans son intérêt et celui d'autres fonctionnaires en particulier. Il demande notamment que le Tribunal ordonne à l'Administration de l'Office d'augmenter provisoirement les traitements jusqu'à ce que d'autres « réformes » qu'il propose aient été menées. Nombre de ces autres « réformes » sont radicales et de vastes portées et comprennent, par exemple, la création et le financement par les pays donateurs de l'Office d'un organe directeur qui contrôlerait et jugerait les actes de l'Administration de l'Office et la gestion de ce dernier.

Il convient de noter que le requérant n'avance aucun argument convaincant prouvant que les mesures dont il se plaint ont violé des droits dont il jouit en sa qualité de fonctionnaire, pas plus qu'il n'établit une inobservation de ses conditions d'emploi. De plus, il ne cite aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel applicable à son engagement qui aurait été violée. Devant la Commission paritaire de recours, le défendeur a fait valoir qu'en l'absence de telles prétentions, la Commission paritaire de recours n'étant pas compétente pour examiner le recours du requérant. Le défendeur a fait valoir que ce qui était essentiellement une entreprise de lobbying ou une entreprise visant à améliorer les conditions d'emploi du requérant et de ses collègues en ce qui concerne des questions comme celles invoquées dans le recours pouvait faire l'objet de représentations des associations du personnel local auprès de l'Administration et non être examinée par la Commission paritaire de recours. Le défendeur avance les mêmes arguments en ce qui concerne la requête à l'examen. Il fait observer que le requérant n'identifie aucune inobservation de ce qui serait ses conditions d'emploi ni aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel qui aurait été violée. La Commission paritaire de recours a rejeté le recours du requérant au motif qu'elle était incompétente parce que le recours n'avait pas été formé contre une décision de l'Administration « *en invoquant l'inobservation des conditions d'emploi [du requérant], notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel* ».

Le requérant n'a toujours pas tenté de réfuter directement ces arguments en alléguant ou en identifiant une telle violation. Au lieu d'essayer d'établir une inobservation de ses conditions d'emploi, il voudrait que le Tribunal se déclare compétent au motif que, si

« il est vrai que les représentants des associations du personnel local examinent normalement ces problèmes lors de leurs discussions avec l'Administration, ils le font au nom du personnel, ce qui signifie que si un fonctionnaire ... a des observations concrètes à faire contre des décisions administratives communiquées aux associations sur un sujet qui affecterait le personnel en général et puisque, je suis moi-même un membre du personnel, ce préjudice me donnerait ultérieurement le droit de former un recours contre de telles ... décisions ».

Le Tribunal n'est pas sûr de bien comprendre cet argument. Il semblerait que le requérant argue qu'en sa qualité de fonctionnaire dont les conditions d'emploi sont régies par des mesures qui ont été discutées par l'Association du personnel locale compétente et l'Administration, étant donné qu'il prétend avoir des observations concrètes à faire en ce qui concerne la politique de gestion qui a ainsi été examinée, il a un droit de recours devant la Commission paritaire de recours pour exprimer ses vues sur cette politique elle-même et sur la manière dont elle est appliquée. Pour le Tribunal, un tel argument est totalement erroné et doit être rejeté. Le Tribunal répète qu'une inobservation des conditions d'emploi ou la violation d'un droit y relatif doit être identifiée pour qu'il puisse se déclarer compétent, et aucune violation de ce type n'a été alléguée ou identifiée en l'espèce.

IV. Ni la Commission paritaire de recours ni le Tribunal ne peut participer à ce qui constitue pour l'essentiel des tentatives du requérant de s'attribuer un rôle de gestion ou d'influencer les politiques de l'Office. Ni la Commission paritaire de recours ni le Tribunal ne sont un groupe de pression et ils n'exercent aucune fonction de conseiller en gestion. À l'appui des arguments qu'il avance pour établir la compétence du Tribunal, le requérant invoque le jugement N° 901, *Abu Salem* (1998), faisant valoir qu'il est d'une certaine manière analogue à la présente espèce et qu'il étaye la proposition générale susmentionnée. Le Tribunal estime qu'il n'en est pas ainsi. Dans l'affaire *Abu Salem*, le requérant avait fait valoir que l'Office avait violé ses propres obligations parce qu'il s'était engagé à servir à ses fonctionnaires des traitements comparables à ceux des fonctionnaires de la fonction publique de référence. Il avait effectivement une telle obligation, sous réserve de disposer des ressources nécessaires. Le requérant *Abu Salem* faisait valoir que l'Office avait violé les obligations dont il était débiteur envers lui (et d'autres) en n'honorant pas cet engagement. Ainsi, il alléguait une violation de l'une de ses conditions d'emploi et de travail. Sa demande était recevable dans la mesure où elle le concernait personnellement, bien qu'elle ait été rejetée en tant que demande collective. En l'occurrence, il n'a pu établir l'existence d'une violation de la politique en question et sa requête a été rejetée quant au fond. Aucune allégation comparable n'a été faite dans la présente instance ni aucune violation d'un droit identifiable invoquée. Dans ces conditions, le Tribunal est convaincu que ni la Commission paritaire de recours ni le Tribunal n'est compétent pour connaître des demandes.

V. Par ces motifs, le Tribunal se déclare incompétent et la requête est rejetée dans son intégralité.

(Signatures)

Kevin Haugh
Vice-Président, assurant la présidence

Spyridon Foglaitis
Membre

Jacqueline R. **Scott**
Membre

New York, le 17 novembre 2003

Maritza **Struyvenberg**
La Secrétaire exécutive