

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe, seul
le texte anglais fait foi.*

113^e session

Jugement n° 3143

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), formée par M^{me} A. C. le 12 mai 2010, la réponse du FIDA du 1^{er} juillet et le courriel de la requérante du 12 juillet 2010 informant la greffière du Tribunal qu'elle ne souhaitait pas déposer de réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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. Avec effet au 1^{er} juillet 2003, le FIDA instaura un nouveau dispositif de paiement de l'allocation-logement reposant sur le bulletin PB/07/03 de son Président. L'allocation-logement est versée pendant sept ans seulement et l'avait été jusqu'alors au taux de 80 pour cent pendant les quatre premières années, 60 pour cent la cinquième année, 40 pour cent la sixième année et 20 pour cent la septième année, conformément au régime d'allocations-logement arrêté par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). En vertu du nouveau dispositif, également dénommé «arrangement forfaitaire», un taux moyen serait établi pour l'ensemble de la période ouvrant droit à indemnité. En pratique, cela signifiait que le personnel recruté le 1^{er} juillet 2003 ou après cette date

percevrait un montant mensuel fixe d'allocation-logement pendant les sept premières années de service au lieu d'un montant supérieur pendant les quatre premières années, qui diminuerait progressivement sur les trois années suivantes. En décembre 2009, le FIDA supprima l'arrangement forfaitaire et revint au régime d'allocations-logement de la CFPI.

La requérante, ressortissante française née en 1972, a été fonctionnaire du FIDA, au grade P-4, du 16 janvier 2006 au 23 mars 2007, date à laquelle elle démissionna de son poste d'enquêteur. Avant son départ, par un courriel du 21 février 2007 adressé au Bureau des ressources humaines, elle demanda un ajustement rétroactif de son allocation-logement en faisant valoir qu'elle allait quitter le FIDA avant d'avoir achevé quatre années de service, de sorte que son allocation-logement devrait être recalculée au taux de 80 pour cent et qu'elle devrait percevoir la différence qui en résulterait. Le 5 mars, elle envoya un autre courriel indiquant que, selon ses calculs, le montant qui lui était dû à ce titre était de 1 676,04 dollars des États-Unis. Le Bureau des ressources humaines lui répondit le 15 mars 2007 que le montant qu'elle avait reçu à titre d'allocation-logement était le résultat d'une moyenne établie sur une période de sept ans. Le départ de l'organisation avant l'expiration de la période de sept ans pendant laquelle un fonctionnaire avait droit à l'allocation-logement n'étant pas une raison qui justifiait de recalculer la somme forfaitaire qui lui avait été versée, le Bureau des ressources humaines ne pouvait accueillir sa demande.

Le jour même, la requérante soumit au Président du FIDA une demande de procédure de conciliation. Il s'ensuivit un échange de courriels dans lesquels le Bureau des ressources humaines répondit initialement aux demandes d'information du conciliateur et de l'intéressée en les assurant qu'une décision de l'administration était imminente. Le Bureau indiquait ensuite que la question serait traitée dans un nouveau bulletin du Président, qui était en cours d'élaboration. Finalement, le 5 mars 2008, le conciliateur écrivit au Président pour l'informer que, onze mois s'étant écoulés sans qu'il y ait la moindre

perspective de règlement du litige, la procédure de conciliation était terminée sans qu'un accord ait pu être conclu entre les parties.

La requérante saisit alors la Commission paritaire de recours. Dans son mémoire, elle invoquait entre autres l'inégalité de traitement en arguant qu'à sa connaissance, dans un cas au moins, l'allocation-logement d'un fonctionnaire avait été calculée au taux le plus favorable, celui de 80 pour cent, au motif que l'intéressé avait un contrat de trois ans sans garantie de prolongation. Le 30 juillet 2008, la Commission lui demanda d'indiquer qui était ce fonctionnaire ainsi que la source de son information. La requérante répondit le 5 août 2008 que l'affaire étant bien connue du Bureau des ressources humaines, toute question sur ce sujet devrait être adressée à celui-ci. Le lendemain, la secrétaire de la Commission écrivit au Bureau des ressources humaines pour demander si une méthode différente de calcul du montant forfaitaire de l'allocation-logement avait été appliquée dans certains cas et, dans l'affirmative, quels critères avaient été suivis. Dans un mémorandum du 28 janvier 2009, la directrice des ressources humaines répondit qu'il y avait eu trois cas où le montant forfaitaire de l'allocation-logement avait été calculé différemment. Dans un cas, l'intéressé avait été recruté avant l'entrée en vigueur du nouvel arrangement forfaitaire mis en place conformément au bulletin PB/07/03 du Président; dans les deux autres cas, les bénéficiaires étaient des présidents adjoints, au bénéfice de contrats de trois ans dont ils ne pouvaient raisonnablement escompter le renouvellement. La directrice des ressources humaines ajouta que la requérante n'avait pu obtenir cette information que dans l'exercice de ses fonctions et qu'il était inapproprié qu'elle cherchât à l'utiliser à des fins personnelles.

Dans un rapport établi le 7 janvier 2010 et soumis au Président le 29 janvier, la Commission estimait qu'il n'y avait aucune raison d'accepter le recours de la requérante et recommandait son rejet. Elle estimait également que l'intéressée avait utilisé illégalement des informations auxquelles elle avait eu accès en raison de ses fonctions et qu'en agissant ainsi elle n'avait pas respecté les règles de déontologie qui s'imposent aux fonctionnaires. Par lettre du 31 mars 2010, le Président informa la requérante que, le montant forfaitaire de l'allocation-logement

qui lui avait été payée ayant été calculé conformément aux règles en vigueur, il avait décidé de maintenir la décision rejetant sa demande de nouveau calcul. Il ajoutait qu'il avait néanmoins décidé de rejeter la conclusion de la Commission relative à son comportement non conforme à la déontologie. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante prétend que la décision de ne pas recalculer le montant forfaitaire de son allocation-logement constitue un traitement inéquitable et discriminatoire. Le montant forfaitaire de l'allocation-logement versée aux deux présidents adjoints avait été calculé au taux le plus favorable, celui de 80 pour cent, parce qu'ils bénéficiaient de contrats de trois ans sans espoir raisonnable de renouvellement. Dans le cas de la requérante, on l'avait calculé au taux moyen applicable sur l'ensemble de la période donnant droit à l'allocation, alors que ses conditions d'engagement étaient moins avantageuses que celles des présidents adjoints puisque son contrat initial était d'un an seulement et ne lui permettait pas d'escompter un renouvellement. En fait, le FIDA n'avait pas assuré une application cohérente et équitable du dispositif d'allocation-logement et, ce faisant, il avait violé les principes de justice et d'équité.

La requérante prétend également que la décision attaquée est viciée en ce qu'elle repose sur une interprétation incorrecte du régime d'allocations-logement conçu par la CFPI, par lequel le FIDA est lié. De fait, l'arrangement forfaitaire mis en place dans le bulletin PB/07/03 du Président va à l'encontre de l'esprit général et de l'objet du régime d'allocations-logement de la CFPI, et notamment de la «formule dégressive» qui vise à assurer un taux de remboursement supérieur pendant les quatre premières années de service de manière à compenser les coûts de location plus élevés pour les nouveaux venus. De l'avis de la requérante, alors que le régime de la CFPI encourage la mobilité au sein du système commun des Nations Unies, l'arrangement forfaitaire constitue une mesure de nature à dissuader les fonctionnaires d'autres institutions d'entrer au service du FIDA et elle est donc contraire à l'objectif du barème de rémunération du Fonds qui est d'«attirer, retenir, motiver et récompenser les fonctionnaires [...] les plus qualifiés disponibles». De surcroît, l'arrangement forfaitaire

ne tenait pas compte du fait que l'allocation-logement, qui est un élément du système des indemnités de poste de la CFPI, est non seulement censée s'appliquer dans tout le système commun des Nations Unies, auquel le FIDA appartient, mais devrait également varier en fonction des fluctuations mensuelles de l'indice d'ajustement de poste. La requérante soutient que la suppression de l'arrangement forfaitaire en décembre 2009 peut être interprétée comme la reconnaissance par le FIDA du fait que cet arrangement était fondamentalement et juridiquement vicié.

Enfin, la requérante soutient que de graves défaillances dans les procédures de réclamation interne ont entraîné des retards excessifs et injustifiables, ainsi que des violations de son droit à une procédure régulière. Elle dénonce ce qu'elle estime avoir été un «simulacre de procédure de conciliation» au cours duquel tant elle-même que le conciliateur ont été trompés par l'assurance donnée par l'administration qu'un règlement du différend était imminent. S'agissant de la procédure engagée devant la Commission paritaire de recours, elle affirme que l'administration a montré de la mauvaise foi et a utilisé des manœuvres dilatoires en ne se conformant pas aux règles en vigueur et en ne répondant pas aux demandes d'information répétées de la Commission, et que tant l'administration que la Commission ont tenté de ternir sa réputation et de jeter le doute sur son intégrité professionnelle en portant des accusations infondées de comportement contraire à la déontologie. La requérante accuse la Commission de n'avoir pas agi avec toute la diligence voulue, d'avoir enfreint ses règles et manqué à son devoir de confidentialité et de lui avoir dissimulé des éléments de preuve essentiels, à savoir le mémorandum du 28 janvier 2009 émanant de la directrice des ressources humaines, ainsi qu'un rapport intitulé «Dispositif d'allocation-logement et application du montant forfaitaire» établi par le Bureau de l'audit et de la surveillance en décembre 2007.

La requérante demande le paiement de 1 676 dollars des États-Unis à titre d'arriérés d'allocation-logement, le versement devant être effectué en francs suisses au taux de change en vigueur à l'ONU en mars 2007. Elle réclame 60 000 francs de dommages-intérêts pour tort

moral et à titre exemplaire, ainsi que 6 000 francs à titre de dépens, avec un intérêt au taux de 8 pour cent l'an sur chacune des sommes accordées. Elle demande au Tribunal d'ordonner au FIDA de produire le rapport établi par le Bureau de l'audit et de la surveillance et d'exécuter la décision du Tribunal relative à sa requête dans un délai de trois semaines à compter de la date où il l'aura reçue.

C. Dans sa réponse, le FIDA rejette comme manifestement incorrecte et infondée en droit l'affirmation selon laquelle le Fonds est juridiquement lié par les recommandations de la CFPI. Il explique qu'en 1978 son Conseil d'administration avait décidé que le FIDA ne participerait pas à la CFPI mais y aurait un statut d'observateur. De ce fait, le FIDA n'a pas accepté le Statut de la CFPI et n'a donc aucune obligation juridique de mettre en œuvre les recommandations de cette dernière. De plus, la disposition figurant dans l'article IX de l'accord entre le FIDA et l'ONU selon laquelle le Fonds convient de coopérer avec la CFPI sur les questions concernant la réglementation et la coordination des conditions de service du personnel diffère sensiblement de celles qui figurent dans les accords de coopération conclus entre l'ONU et les institutions spécialisées qui ont accepté le Statut de la CFPI. Ces accords prévoient par exemple que l'ONU et l'organisation concernée sont convenues d'élaborer des normes, des méthodes et des arrangements communs en matière de personnel. La décision du FIDA de mettre en place un arrangement forfaitaire pour le paiement de l'allocation-logement relevait donc bien de son pouvoir d'appréciation.

Le Fonds soutient en outre que le montant auquel la requérante avait droit à titre d'allocation-logement a été calculé conformément aux règles en vigueur. Il souligne que le bulletin PB/07/03 du Président était joint à la lettre de nomination de la requérante, où il était bien précisé que le calcul de l'allocation-logement se faisait sur la base d'une somme forfaitaire. En acceptant et en signant cette lettre, l'intéressée a souscrit aux conditions qui y étaient indiquées. De plus, elle ne pouvait prétendre faire recalculer son allocation-logement puisqu'elle ne répondait à aucune des conditions justifiant un nouveau calcul.

Le FIDA rejette les allégations d'inégalité de traitement. Il explique que la requérante n'était pas dans la même situation que les deux présidents adjoints dont les allocations-logement avaient été calculées selon une formule différente et que la différence entre sa situation et la leur justifiait un traitement différent. Les deux présidents adjoints étaient des hauts fonctionnaires qui avaient des obligations de représentation correspondant à leur poste, qui étaient nommés pour une durée limitée et qui ne pouvaient escompter faire carrière au Fonds. De ce fait, l'enveloppe de leur rémunération avait été négociée individuellement. De surcroît, leurs engagements n'étaient pas régis par les dispositions du Manuel des procédures relatives aux ressources humaines mais relevaient entièrement du pouvoir d'appréciation du Président. Quoi qu'il en soit, à supposer que le traitement différent dont ils ont bénéficié ait été inapproprié et donc illicite, la requérante ne saurait revendiquer un droit au même traitement illicite.

Le FIDA invite le Tribunal à rejeter la requête et la demande de dommages-intérêts de la requérante. Il soutient que cette dernière n'a pas démontré qu'elle avait subi un préjudice par suite de la décision attaquée ou qu'elle avait un intérêt légitime à soumettre cette requête. En effet, l'intéressée a fait savoir au Président du FIDA qu'elle ferait don de toute réparation financière qu'elle percevrait à un refuge pour chats, ce qui montre bien qu'elle n'a pas d'intérêt personnel dans l'issue de cette affaire. De plus, elle n'a pas produit de preuves de parti pris, de malveillance ou de motivation inappropriée qui justifieraient l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire, et elle n'a pas davantage démontré que la durée de la procédure de réclamation interne lui a causé un quelconque préjudice.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a été fonctionnaire du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) du 16 janvier 2006 jusqu'à sa démission le 23 mars 2007. Elle réclame le paiement de 1 676 dollars des États-Unis qui, selon elle, lui sont dus à titre d'allocation-logement,

des dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire, ainsi que les dépens. Elle soutient qu'elle a droit au montant qu'elle réclame au titre de l'allocation-logement pour deux motifs. Premièrement, le montant qui lui a effectivement été versé pendant qu'elle travaillait au FIDA découlerait d'une application erronée du régime d'allocations-logement conçu par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) qui, selon elle, lie le FIDA. Deuxièmement, en ne lui versant pas l'allocation-logement conformément au régime de la CFPI, l'organisation l'aurait traitée de manière inéquitable et discriminatoire.

2. La demande d'allocation-logement a été soumise par la requérante pour la première fois le 21 février 2007, peu de temps avant que sa démission ne prenne effet. Cette demande a été rejetée le 15 mars 2007 et, le même jour, l'intéressée a sollicité l'intervention d'un conciliateur. Le 5 mars 2008, ce dernier a informé le Président du FIDA que la procédure de conciliation s'était terminée sans qu'aucun accord ait pu être conclu. Le même jour, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours. Dans son rapport, qu'elle a soumis au Président le 29 janvier 2010, celle-ci recommandait que le recours de l'intéressée soit rejeté, ce que le Président a fait le 31 mars 2010 en s'appuyant sur cette recommandation. Telle est la décision déférée devant le Tribunal de céans.

3. Avant d'aborder les arguments de la requérante, il y a lieu d'examiner une demande soumise par le FIDA et tendant à ce que la requête soit rejetée au motif que la requérante n'avait pas d'intérêt dans l'issue de la procédure. À cet égard, le FIDA mentionne ce que la requérante a dit peu après avoir déposé sa demande de conciliation, à savoir qu'elle ferait don des sommes réclamées à un refuge pour chats. À l'appui de sa demande, le FIDA renvoie au jugement 764 dans lequel le Tribunal a estimé qu'une décision ne peut être contestée que si elle cause un préjudice au requérant. Le raisonnement de l'organisation est erroné. Si la requérante avait bien droit au montant réclamé, elle a subi un préjudice par suite de la décision de rejeter sa demande. Par ailleurs, elle est en droit de disposer de son bien comme elle l'entend et conserve

un intérêt personnel dans l'issue de la procédure, même si elle a l'intention, au cas où elle obtiendrait gain de cause, de faire don de l'argent à un refuge pour chats.

4. Nul ne conteste que, sauf si le FIDA était lié par le régime de la CFPI, les termes du contrat de la requérante ne lui donnaient droit qu'au montant qui lui a effectivement été versé à titre d'allocation-logement. Ce montant lui a été versé conformément à la section 3.2 du Manuel des procédures relatives aux ressources humaines du FIDA qui met en œuvre le bulletin PB/07/03 du Président. Ce bulletin, dont une copie était jointe à la lettre de nomination de la requérante, instaurait un dispositif selon lequel l'allocation-logement qui serait due pour sept ans en vertu du régime de la CFPI faisait l'objet d'un calcul forfaitaire, la somme obtenue étant ensuite divisée par quatre-vingt-quatre pour donner un montant fixe devant être versé chaque mois pendant toute la période de sept ans. Or le régime de la CFPI prévoit le versement d'un pourcentage annuel de 80 pour cent pendant les quatre premières années, qui est réduit à 60 pour cent la cinquième année, à 40 pour cent la sixième année et à 20 pour cent la septième année. Il s'ensuit qu'une personne qui reçoit une allocation-logement conformément au régime de la CFPI percevra davantage les quatre premières années qu'une personne qui reçoit une allocation-logement conformément au bulletin PB/07/03 du Président.

5. Dans le jugement 1086, au considérant 6, le Tribunal a estimé qu'une organisation internationale qui avait accepté le Statut de la CFPI «était tenue d'appliquer [le texte des recommandations de cette dernière] dans la mesure où il est clair». La requérante soutient, en s'appuyant sur les informations accessibles sur le site web de la CFPI, que le régime d'allocations-logement de la Commission s'applique dans l'ensemble du système commun des Nations Unies, auquel le FIDA appartient. Elle fait observer que le système commun est «conçu pour éviter de graves écarts dans les termes et conditions d'emploi, pour éviter la concurrence dans le recrutement du personnel et pour faciliter l'échange de personnel». Toutefois, cela ne prouve pas que

le FIDA ait accepté le Statut de la CFPI. Il apparaît au contraire que le Conseil d'administration du Fonds a décidé en 1978 que ce dernier ne participerait pas à la CFPI mais y aurait un statut d'observateur. De plus, l'accord entre le FIDA et l'ONU exige seulement que le Fonds coopère avec la CFPI sur les questions concernant la réglementation et la coordination des conditions de service du personnel et non pas, comme c'est le cas pour certaines autres organisations, qu'il accepte d'élaborer des normes, des méthodes et des arrangements communs en matière de personnel. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'administration du FIDA a adopté en 2004 une politique en matière de ressources humaines qui, à la section 9.3, prévoit que «le niveau du traitement et des prestations est fixé sur la base de la méthode retenue par le système commun des Nations Unies tel qu'il s'applique aux différents lieux d'affectation». Cette disposition est loin d'obliger le Fonds à mettre en œuvre les recommandations de la CFPI. De ce fait, l'argument selon lequel le FIDA est tenu de mettre en œuvre le régime d'allocations-logement de la CFPI, que ce soit en vertu de la section 9.3 de sa politique en matière de ressources humaines ou en vertu d'un autre texte, doit être rejeté.

6. L'argument de la requérante selon lequel elle a été traitée de manière inéquitable et discriminatoire repose sur le fait, reconnu par le FIDA, que, dans le cas de trois autres fonctionnaires, le Fonds a versé des allocations-logement qui étaient l'équivalent de celles dues en vertu du régime de la CFPI. Un des fonctionnaires concernés avait été nommé avant que le bulletin PB/07/03 du Président n'ait été promulgué. Les deux autres étaient des présidents adjoints, dont le recrutement n'est pas régi par le Manuel des procédures relatives aux ressources humaines, lequel, à la section 3, met en œuvre le bulletin PB/07/03 du Président en ce qui concerne l'allocation-logement. De plus, il apparaît que les présidents adjoints avaient été nommés pour trois ans sans pouvoir escompter de renouvellement de leur engagement et que l'enveloppe de leur rémunération avait été négociée individuellement. Dès lors, la requérante ne se trouvait pas dans la même situation de fait et de droit que les trois personnes concernées et, partant, son argument selon lequel elle a été traitée de manière inéquitable et discriminatoire

ne peut qu'échouer. Que le dispositif d'allocation-logement ait été modifié en 2009 pour le personnel nouvellement nommé ne fait pas davantage avancer sa cause.

7. La demande de paiement d'un supplément au titre de l'allocation-logement présentée par la requérante doit être rejetée. En conséquence et sous réserve d'un point qu'il y aura lieu de considérer, sa demande de dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire doit également être rejetée. Le point qu'il y a lieu de considérer concerne la procédure de réclamation interne qui, compte tenu de la tentative de conciliation, a pris un peu plus de trois ans. La procédure de conciliation, qui doit précéder tout recours, a pris près d'un an. Cela est dû en grande partie au fait que l'administration a indiqué de temps à autre qu'une solution allait probablement être trouvée. La procédure devant la Commission paritaire de recours a pris vingt-deux mois. Une partie de ce retard — environ cinq mois — était due au fait que l'administration n'avait pas fourni les informations demandées par la Commission. Le reste du retard demeure inexpliqué. Les questions en jeu étaient relativement simples, comme le montre la brièveté du rapport de la Commission. Par ailleurs, il semble que celle-ci n'ait pas communiqué à la requérante la documentation qu'elle avait obtenue de l'administration. Dans ces conditions, la requérante a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 1 000 euros en ce qui concerne la procédure de réclamation interne. Obtenant en partie gain de cause, elle a droit à 300 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Le FIDA versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 1 000 euros.
2. Il lui versera également 300 euros à titre de dépens.
3. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 4 mai 2012, par M^{me} Mary G. Gaudron, Vice-Présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juillet 2012.

MARY G. GAUDRON
GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
CATHERINE COMTET