

K. (n° 7)
c.
UNESCO

138^e session

Jugement n° 4882

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la septième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. L. K. le 5 avril 2023 et régularisée le 13 avril, et le mémoire en réponse de l'UNESCO du 20 juillet 2023, le requérant n'ayant pas souhaité déposer de réplique;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste le refus de lui octroyer des contreparties, sous forme de repos ou sous forme financière, pour le temps d'habillage et de déshabillage nécessité par le port obligatoire d'un uniforme de service.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 décembre 2002 en tant qu'agent de sûreté de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, au titre d'un engagement de durée définie de deux ans, qui a fait l'objet de renouvellements successifs jusqu'au 5 novembre 2021, date à laquelle il a été licencié par l'Organisation pour motif disciplinaire.

Par un courriel du 4 novembre 2016, M. D., alors chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, informa ses agents des nouvelles exigences relatives à la mise en place d'un uniforme de service à compter du 10 novembre suivant. Le 5 novembre, le requérant s'enquit des «modalités concernant les contreparties pour l'habillement et le déshabillage des nouveaux uniformes». Les 19 et 30 novembre, se référant à une réunion ayant eu lieu le 29 juin 2016, au cours de laquelle le sujet des «contreparties» avait déjà été abordé et où il avait été annoncé, selon ses dires, que «la question serait étudiée pour une prise de décision cohérente», il demanda à obtenir des éclaircissements à ce sujet. Aucune réponse ne lui fut apportée.

Le 31 juillet 2019, M. D. quitta l'UNESCO et la fonction de chef de la Section de la sécurité et de la sûreté fut reprise par M. H. le 16 septembre 2019.

Les 4 et 20 mars 2020, le requérant demanda à M. H. de «prendre les mesures nécessaires afin [que] soit octroyée une contrepartie [soit sous forme de repos, soit sous forme financière] pour l'habillement et le déshabillage des uniformes des [agents] de sûreté». À l'appui de cette demande, il invoquait un article du Code du travail français aux termes duquel le temps nécessaire aux opérations d'habillement et de déshabillage sur le lieu de travail devait faire l'objet de contreparties. Par un courriel du 20 mars 2020, il lui fut répondu que le droit national ne s'appliquait pas à son statut et qu'il devait se référer aux règles statutaires en vigueur à l'UNESCO.

Le 16 avril 2020, le requérant adressa à la Directrice générale une réclamation contre ce courriel. Le 17 mai, il déposa un premier avis d'appel puis, le 30 mai, il fournit sa requête détaillée au Conseil d'appel. Sa réclamation fut rejetée le 4 juin 2020 au motif que le courriel litigieux était conforme aux règles applicables et qu'il ne constituait pas une décision lui faisant grief. Au surplus, sa demande d'octroi «de contreparties pour le temps de mise en place et de retrait de l'uniforme» était rejetée comme dénuée de fondement. Le 9 juin, le requérant déposa un second avis d'appel pour informer le Conseil d'appel de son désir de maintenir sa contestation. Puisque les deux avis

d'appel avaient le même objet, il demanda leur jonction, ce qui lui fut accordé.

Dans l'avis qu'il rendit le 9 décembre 2022 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours comme infondé au motif que «rien dans les textes applicables n'autoris[ait] un employé à [se] prévaloir [de la loi du pays hôte] pour exiger à son profit des avantages». Le Conseil nota également qu'il n'avait pas compétence pour statuer sur des dispositions non applicables à l'Organisation.

Par une lettre du 20 janvier 2023, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé d'accepter la recommandation du Conseil d'appel «sans préjudice de l'irrecevabilité de [son] recours tirée du fait que le courriel du 20 mars 2020 ne constitu[ait] pas une décision administrative» susceptible d'être contestée. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal de réparer les préjudices matériel et moral qu'il estime avoir subis et d'assortir les sommes dues d'intérêts moratoires.

L'UNESCO considère que la requête est irrecevable faute d'intérêt à agir. Elle note que le courriel du 20 mars 2020 ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours et que le requérant n'identifie aucune règle applicable ou stipulation de son contrat d'engagement qui aurait été méconnue. Elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 20 janvier 2023 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté le recours qu'il avait formé contre le refus de prendre des mesures d'accompagnement de la mise en place, à compter du 10 novembre 2016, d'un uniforme de service des agents de sûreté.

Les mesures dont l'adoption était ainsi réclamée consistaient en l'octroi de contreparties, sous forme soit de repos compensateur, soit d'indemnisation financière, du temps devant être consacré par ces agents à leur habillage et déshabillage, lors de chaque prise ou fin de service, en raison du port obligatoire de cet uniforme.

2. À l'appui de la revendication de telles mesures, le requérant – qui indique avoir entendu formuler celle-ci tant à titre individuel qu'au nom de collègues l'ayant délégué à cet effet – se prévaut, depuis l'origine du litige, des dispositions de l'article L. 3121-3 du Code du travail en vigueur en France (État hôte de l'Organisation). Cet article, dont les modalités d'application ont été précisées par une jurisprudence de la Cour de cassation française également invoquée par l'intéressé, prévoit en effet que «[l]e temps nécessaire aux opérations d'habillage et de déshabillage, lorsque le port d'une tenue de travail est imposé par des dispositions légales, des stipulations conventionnelles, le règlement intérieur ou le contrat de travail et que l'habillage et le déshabillage doivent être réalisés dans l'entreprise ou sur le lieu de travail, fait l'objet de contreparties» et que «[c]es contreparties sont accordées soit sous forme de repos, soit sous forme financière».

Mais il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal que les conditions d'emploi des membres du personnel d'une organisation internationale sont en principe exclusivement régies par les règles statutaires de celle-ci et par les principes généraux du droit de la fonction publique internationale, et que le droit national – tel celui de l'État hôte de l'organisation concernée – n'est applicable en la matière qu'en cas de renvoi exprès à ses dispositions (voir notamment les jugements 4401, au considérant 6, 3915, au considérant 4, 3484, au considérant 12, et 1311, au considérant 15). Or, les textes statutaires de l'UNESCO ne comportent aucun renvoi au droit national dans le domaine auquel se rapporte la revendication du requérant. La législation française invoquée par l'intéressé est donc sans application en l'espèce.

3. Le Tribunal relève que les dispositions en vigueur au sein de l'UNESCO relatives aux conditions de compensation des heures supplémentaires accomplies par les membres du personnel du cadre de

service et de bureau, qui figurent aux paragraphes 110 à 112 du point 4b.10 du Manuel des ressources humaines, ne prévoient pas, pour leur part, de mesure trouvant à s'appliquer au cas particulier du temps consacré aux opérations d'habillage et de déshabillage liées au port d'un uniforme. Ces dispositions ne sont au demeurant pas même invoquées par le requérant au soutien de ses conclusions.

4. Il est vrai que, allant au-delà de son argumentation tendant à l'application de l'article L. 3121-3 du Code du travail français lui-même, le requérant se prévaut, devant le Tribunal, du principe Flemming – ainsi dénommé en référence au président du Groupe de travail des Nations Unies l'ayant formulé en 1949 –, qui veut que les conditions d'emploi des fonctionnaires des organisations internationales recrutés sur le plan local soient alignées sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation pour un travail analogue. L'intéressé soutient en effet que l'UNESCO serait tenue, en vertu de ce principe, de faire bénéficier les agents de sûreté de contreparties du temps consacré à leur habillage et déshabillage équivalentes à celles prévues, dans le cadre du droit français, par l'article L. 3121-3 précité.

À l'appui de cette thèse, le requérant invoque notamment le point 4b.7 du Manuel des ressources humaines, qui, après avoir expressément rappelé, en son paragraphe 2, que «[l]es traitements et indemnités des membres du personnel recrutés sur le plan local sont déterminés sur la base du principe Flemming», prévoit, en ses paragraphes 3 et 4, que «[l]es traitements, indemnités et conditions d'emploi [de ces] membres du personnel [...] sont fixés par le biais d'enquêtes périodiques locales et détaillées sur les salaires, [...] [qui] ont pour but de définir les conditions d'emploi les plus favorables dans la région». L'intéressé se prévaut également du jugement 1000, dans lequel le Tribunal s'est référé, pour statuer sur un litige relatif au niveau de rémunération des fonctionnaires de recrutement local d'une organisation, à ce même principe, ainsi qu'aux «méthodes générales» de comparaison des conditions d'emploi définies, pour l'application de ce dernier, par la Commission de la fonction publique internationale (voir les considérants 4 à 6 dudit jugement).

Mais, comme le Tribunal l'a déjà observé dans sa jurisprudence, le principe Fleming, qui a pour objet de servir de repère pour la fixation du niveau général des rémunérations du personnel de recrutement local, ne permet pas de fonder des revendications sur la comparaison de prestations particulières (voir les jugements 4090, au considérant 10, et 1334, au considérant 24). Ni les dispositions précitées du point 4b.7 du Manuel, ni les considérations exposées dans le jugement 1000 – lequel est d'ailleurs antérieur à ces précédents –, ne sont en contrariété avec cette jurisprudence. Il n'y a dès lors pas lieu d'isoler, ainsi que tente de le faire le requérant, un élément de la rémunération ou du régime de travail des agents de sûreté de l'UNESCO pour le comparer aux conditions d'emploi locales, et l'argumentation de l'intéressé articulée à ce sujet ne saurait donc être retenue.

5. Le requérant se plaint de ce que l'administration de l'Organisation et le Conseil d'appel auraient, lorsqu'ils ont respectivement estimé devoir écarter cette même argumentation, illégalement «ignoré/occulté» les dispositions précitées du point 4b.7 du Manuel et la teneur du jugement 1000. Mais ce moyen, qui revient en fait à soulever à nouveau l'argumentation en cause sous une autre forme, ne peut qu'être également rejeté pour les mêmes raisons.

6. Le requérant soutient que l'UNESCO aurait, en refusant d'accorder aux agents de sûreté la compensation du temps d'habillage et de déshabillage qu'ils réclamaient dans le cadre de l'instauration du port de l'uniforme, manqué à son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires.

Mais, selon la jurisprudence du Tribunal, le devoir de sollicitude incombant aux organisations internationales ne s'étend pas jusqu'à l'obligation de conférer à des membres du personnel un avantage auxquels ceux-ci n'ont pas droit – comme c'était ici le cas en l'état des textes applicables – ou de prendre des initiatives particulières en vue de les soustraire à l'application normale d'une réglementation (voir notamment les jugements 3357, au considérant 15, et 2986, au considérant 36). Ainsi, ce devoir, qui ne fait par ailleurs pas obstacle à ce qu'une organisation adopte une réglementation moins favorable à

tout ou partie de son personnel que celle antérieurement en vigueur, n'implique pas non plus que cette organisation soit tenue, en telle occurrence, de prévoir des dérogations ou des aménagements à la nouvelle réglementation en cause (voir le jugement 3034, au considérant 25). Le fait que l'instauration du port de l'uniforme ait entraîné de nouvelles contraintes pour les agents de sûreté n'ouvrirait donc pas à ces derniers, en soi, un droit au bénéfice de contreparties de ces contraintes.

Il en serait certes allé différemment, par exception à la jurisprudence précitée, si la mise en œuvre de la réforme en question avait entraîné une brutale dégradation de la situation financière des fonctionnaires concernés (voir les jugements 4465, aux considérants 12 à 18, ou 3373, aux considérants 5 à 11). Mais tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce, sachant que le montant de la rémunération mensuelle perçue par les agents de sûreté n'a, en termes absolus, subi aucune diminution.

Le moyen ainsi soulevé sera donc écarté.

7. En outre, c'est à tort que le requérant reproche à l'UNESCO, en invoquant les risques d'agression auxquels seraient soumis les agents de sûreté en cas de déplacement en uniforme en dehors des locaux de celle-ci, d'avoir mis en danger ces agents en prévoyant qu'ils puissent – s'ils souhaitaient notamment économiser le temps d'habillage et de déshabillage sur place – se changer à leur domicile. En effet, ce grief ne saurait en tout état de cause être retenu dès lors qu'il s'agissait là d'une simple faculté offerte aux intéressés, qui avaient bien sûr également la possibilité d'utiliser des vestiaires mis à leur disposition par l'Organisation.

8. Enfin, le requérant fait valoir que l'administration de l'UNESCO aurait, en ce qu'elle s'est abstenue de prévoir toute contrepartie au temps d'habillage et de déshabillage des fonctionnaires concernés, «très mal géré l'introduction des uniformes des agents de sûreté».

Il est certes permis de penser – sans qu’il convienne d’ailleurs pour autant de cautionner cette dernière appréciation – qu’il eût été légitime que l’Organisation envisage de telles contreparties. C’est au demeurant ce qu’a tenu à observer, dans son avis, le Conseil d’appel, qui, après avoir recommandé le rejet du recours de l’intéressé comme infondé, a ajouté que, «[t]outefois, le Conseil [était] d’avis que l’imposition d’un uniforme indui[sai]t de nouvelles contraintes pour les agents concernés et rend[ait] nécessaire un meilleur encadrement des agents de sûreté en termes d’aménagements d’horaires, ou de dispositifs matériels».

Mais il s’agit là de considérations d’opportunité, et non de droit, sur lesquelles le Tribunal ne saurait donc en tout état de cause se fonder pour trancher le présent litige, dès lors que, comme il l’a maintes fois rappelé dans sa jurisprudence, il est tenu de se prononcer essentiellement en droit (voir, par exemple, les jugements 4454, au considérant 7, 3732, au considérant 2, ou 3424, au considérant 11 a)).

9. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions, sans qu’il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir qu’y oppose la défenderesse.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 16 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER