

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

115^e session

Jugement n° 3211

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formées par M. L. G., M^{me} L. I., M^{me} R. J., M^{me} Z. A. O. et M. Z. P. le 18 mars 2011 et régularisées le 3 mai, la réponse de l'Organisation du 15 juillet, la réplique des requérants du 12 octobre et la duplique de l'OIM du 20 décembre 2011;

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;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Conformément à la disposition 3.23 des Statut et Règlement du personnel applicables aux fonctionnaires de l'OIM, un fonctionnaire qui est obligé de changer de lieu de résidence par suite d'une nomination ou qui est muté dans un nouveau lieu d'affectation a droit à une prime d'affectation si on escompte que ladite affectation dure au moins un an. Cette prime comprend une part due en tant qu'indemnité de voyage et, le cas échéant, une part due sous forme de somme forfaitaire. S'agissant de la somme forfaitaire, la disposition 3.233 prévoit ce qui suit :

«La prime d'affectation est majorée d'une somme forfaitaire pour les fonctionnaires qui n'ont pas droit au déménagement de leurs biens mobiliers. Cette somme forfaitaire se décompose comme suit :

- i. Dans les lieux d'affectation de la catégorie "H" (voir annexe G du présent Règlement) : un mois de traitement de base plus l'ajustement de poste correspondant au lieu d'affectation auquel l'intéressé(e) est affecté(e), au grade, à l'échelon et au taux qui lui sont applicables.
- ii. Dans tous les autres lieux d'affectation :
 - a) si l'on escompte que l'affectation durera au moins trois ans, deux mois de traitement de base plus l'ajustement de poste correspondant au lieu d'affectation auquel l'intéressé(e) est affecté(e), au grade, à l'échelon et au taux qui lui sont applicables.
 - b) si l'on escompte que l'affectation durera au plus deux ans, un seul mois est versé : le deuxième mois sera versé au début de la troisième année passée dans le lieu d'affectation si l'affectation est prolongée jusqu'à une durée totale d'au moins trois ans.»*

À différentes dates entre 2002 et 2005, les affectations respectives des requérants furent prolongées dans des circonstances telles que chacun d'entre eux acquit le droit au versement d'une seconde somme forfaitaire conformément à l'alinéa ii b) de la disposition 3.233. Quelques années plus tard, en 2009, ils écrivirent à l'administration pour lui faire savoir qu'ils n'avaient jamais reçu cette seconde somme forfaitaire et demander qu'elle leur soit versée à titre rétroactif. L'administration répondit qu'elle ne pouvait faire droit à leurs demandes car celles-ci étaient frappées de forclusion. Le 17 septembre 2009, un des requérants, M^{me} J., adressa un courriel au chef des opérations relatives aux ressources humaines et des services administratifs, M. H., avec copie aux autres requérants; indiquant qu'elle écrivait au nom des destinataires de la copie, elle demandait à l'administration «de faire preuve de souplesse» étant donné le nombre de fonctionnaires concernés. Après un autre échange de courriels, M. H. écrivit à M^{me} J. le 3 novembre 2009, avec copie aux autres requérants, en expliquant que, «selon les règles et la pratique de l'Organisation, les indemnités, les primes ou les prestations dues au personnel en vertu des [Statut et Règlement du personnel] ne peuvent être versées rétroactivement au-delà d'un an après la date à laquelle l'Organisation aurait dû les

* Traduction du greffe.

verser» et en invoquant la disposition 12.60 du Règlement du personnel. Il proposa également d'appeler M^{me} J. pour lui expliquer par téléphone la décision de l'administration. Ladite disposition se lit comme suit :

«Sauf disposition contraire figurant dans le présent Règlement du personnel, dans ses annexes ou dans une instruction officielle pertinente, un fonctionnaire qui ne reçoit pas une indemnité, une prime ou une autre prestation à laquelle il a droit ne recevra pas rétroactivement cette indemnité, cette prime ou cette prestation au-delà d'un an après la date à laquelle il la réclame par écrit.»*

Le 11 novembre 2009, M^{me} J. répondit au message de M. H. en contestant l'interprétation que donnait l'administration de la disposition 12.60 et en proposant de poursuivre la discussion la semaine suivante au moyen d'une conférence téléphonique. Les efforts faits pour organiser cette conférence se révélèrent infructueux et, le 6 décembre 2009, M. H. adressa de nouveau un courriel à M^{me} J., avec copie aux autres requérants, pour réitérer la position énoncée dans son courriel du 3 novembre.

Le 2 février 2010, les requérants soumièrent une demande de réexamen de la décision de ne pas leur accorder rétroactivement le versement de la seconde somme forfaitaire, indiquant qu'ils avaient été informés de cette décision le 6 décembre 2009. N'ayant reçu aucune réponse de l'administration dans le délai prévu à l'annexe D du Règlement du personnel, ils saisirent la Commission paritaire d'appel le 7 avril. L'Organisation contesta la recevabilité du recours au motif que la décision en cause avait en fait été communiquée aux requérants le 3 novembre et que ceux-ci n'avaient pas déposé de demande de réexamen dans les soixante jours qui avaient suivi, comme prévu à l'annexe D. Toutefois, relevant que, dans son courriel du 3 novembre, M. H. avait proposé d'expliquer par téléphone les règles et la pratique de l'Organisation, la Commission estima qu'il n'était pas suffisamment clair que ce courriel énonçait la décision définitive de l'administration au sujet des demandes des requérants. La Commission admit par conséquent que la décision définitive leur avait été communiquée le 6 décembre et que leur recours était donc

* Traduction du greffe.

recevable. Sur le fond, elle était d'avis que la disposition 12.60 était ambiguë en ce qui concernait le droit à une somme forfaitaire et que, l'administration étant tenue d'assurer la clarté des dispositions des Statut et Règlement du personnel, c'est l'interprétation la plus favorable aux membres du personnel concernés qui devait prévaloir. La Commission recommanda donc que l'administration verse la seconde somme forfaitaire aux intéressés. Elle recommanda également que des dommages-intérêts d'un montant égal à l'intérêt sur les sommes en question, calculé «au taux du marché» à compter des dates d'échéance, soient versés à quatre des requérants, mais pas à M^{me} J. car, à la différence des autres requérants, cette dernière avait reçu un avis de mouvement de personnel l'informant que la seconde somme forfaitaire lui était due, mais elle n'avait rien fait à l'époque pour s'assurer de son versement.

Par courriel du 6 décembre 2010, l'administration adressa aux requérants la «version préliminaire d'une lettre émanant du [directeur du Département de la gestion des ressources humaines] concernant [leur] recours, ainsi que le rapport de la Commission paritaire d'appel». Il était précisé dans le courriel que le texte original de la lettre et une copie du rapport étaient envoyés par l'intermédiaire d'un des requérants, M^{me} O. Dans sa lettre, le directeur des ressources humaines informait les requérants de la décision du Directeur général de ne pas approuver les recommandations de la Commission et de rejeter leur recours au motif qu'il n'était pas recevable. Les intéressés saisirent le Tribunal de céans le 18 mars 2011 en indiquant qu'ils attaquaient la décision du Directeur général du 6 décembre 2010 et qu'ils avaient reçu cette décision le 21 décembre 2010.

B. Les requérants interprètent la disposition 12.60 du Règlement du personnel comme signifiant «qu'ils avaient pour recevoir la prestation à laquelle ils [avaient] droit une année à partir de la date de leur réclamation écrite collective». Selon eux, comme la Commission paritaire d'appel l'a reconnu, la disposition 12.60 est ambiguë en ce qui concerne le paiement rétroactif des sommes forfaitaires dues et, de ce fait, selon la jurisprudence du Tribunal, elle doit être interprétée au détriment de la partie qui l'a rédigée.

Les requérants soutiennent en outre que l'administration a manqué à son devoir de sollicitude dans la mesure où elle ne les a pas informés à temps, au moyen d'un avis de mouvement de personnel, qu'ils avaient droit à la seconde somme forfaitaire.

Enfin, ils affirment que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit dans la mesure où, contrairement à ce qu'exige la jurisprudence, le Directeur général n'a pas donné de motifs suffisants pour justifier son rejet de leurs recours. Ils demandent l'annulation de la décision attaquée et de la décision de l'administration du 6 décembre 2009, ainsi que l'octroi rétroactif de la seconde somme forfaitaire, assortie d'intérêts. En outre, ils réclament des dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIM conteste la recevabilité des requêtes pour trois motifs. Premièrement, les requérants n'auraient pas déposé leurs requêtes auprès du Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de la décision attaquée, comme l'exige l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal. La défenderesse maintient que la décision attaquée leur a été notifiée par le courriel du 6 décembre 2010 et elle rappelle que, dans le jugement 2966, le Tribunal a admis la validité d'une notification opérée par courriel.

Deuxièmement, l'OIM soutient que les requêtes sont irrecevables en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal puisque les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours interne qui étaient à leur disposition. À son avis, la Commission paritaire d'appel a eu tort de conclure que le recours était recevable puisque la demande de réexamen n'a pas été déposée dans le délai prescrit à l'annexe D du Règlement du personnel. Dans le cas d'espèce, le délai de soixante jours commençait à courir le 3 novembre 2009, date à laquelle M. H. a confirmé la position de l'administration au sujet des paiements rétroactifs, et s'achevait le 4 janvier 2010. La demande de réexamen n'ayant été envoyée que le 2 février 2010, elle était frappée de forclusion. L'Organisation ajoute que le courriel ultérieur de M. H. en date du 6 décembre 2009 n'ouvrait manifestement pas un nouveau délai puisqu'il ne faisait que confirmer la décision du 3 novembre.

Troisièmement, l'OIM affirme que les requêtes sont irrecevables parce que le conseil des requérants ne les a pas régularisées dans le délai de trente jours que la greffière du Tribunal lui avait accordé à cette fin. Si néanmoins le Tribunal décide que les requêtes sont recevables, l'Organisation fait valoir que, conformément au jugement 2715, il ne devrait pas tenir compte des écritures qui ont été produites hors délai.

Sur le fond, l'OIM ne conteste pas le droit de chacun des requérants à percevoir la seconde somme forfaitaire au moment où elle devait leur être versée. Elle soutient que cette circonstance ne leur a absolument pas été cachée : en effet, il ressort clairement de l'alinéa ii b) de la disposition 3.233 du Règlement du personnel qu'ils avaient droit au second versement, or les dispositions des Statut et Règlement du personnel sont expressément incorporées par renvoi dans leur contrat et elles sont également consultables sur l'intranet de l'Organisation. En revanche, selon la défenderesse, ce second versement ne saurait leur être accordé maintenant à titre rétroactif sans que soit violée la disposition 12.60 du Règlement du personnel, que les requérants interprètent d'une manière incompatible avec ses termes clairs. L'Organisation indique qu'elle ne peut pas savoir avec certitude si la seconde somme forfaitaire a ou non été versée à l'un ou l'autre des requérants lorsqu'elle aurait dû l'être parce qu'il est difficile de retrouver la trace de tels versements après que les services des ressources humaines impliqués ont été délocalisés de Genève à Manille en 2005 et que le système des états de paie a été remplacé par un nouveau système informatisé en 2006. Quoi qu'il en soit, l'OIM soutient que l'éventuel non-paiement de ces sommes n'aurait été dû qu'à une erreur administrative et non à une omission intentionnelle ou à un acte de mauvaise foi.

S'agissant du manquement au devoir de sollicitude qui lui est reproché, l'OIM fait observer que les Statut et Règlement du personnel n'exigent pas de l'administration qu'elle informe les fonctionnaires qu'ils ont droit à la seconde somme forfaitaire, et que les critères établissant le droit en question sont clairement énoncés dans la disposition 3.233 du Règlement du personnel. De plus, des avis de mouvement de personnel ont bien été adressés à deux des

requérants, respectivement en 2002 et 2003, pour les informer de leur droit à un second versement.

L'Organisation rejette l'argument des requérants concernant l'absence de motivation de la décision définitive du Directeur général et elle affirme que les intéressés savaient fort bien que la décision attaquée reposait sur le fait que leur demande de réexamen avait été déposée hors délai. Toutefois, si le Tribunal annule la décision attaquée parce que celle-ci n'était pas suffisamment motivée, le Directeur général sera disposé à rendre une nouvelle décision explicitant ses motifs.

Enfin, s'agissant de la demande de dommages-intérêts pour tort moral présentée par les requérants, l'OIM fait valoir que le préjudice que les intéressés ont pu avoir subi était de caractère strictement financier et qu'ils n'ont de toute façon apporté aucune preuve établissant qu'il y avait eu préjudice moral.

D. Dans leur réplique, les requérants font observer que l'annexe D du Règlement du personnel prévoit que la Commission paritaire d'appel n'accepte les communications par courriel qu'à titre exceptionnel, et qu'en pareil cas des copies sur papier doivent être envoyées par la poste dans les 48 heures suivant l'envoi du courriel. Ils affirment que l'administration a refusé par le passé un recours qui avait été introduit uniquement par courriel et soutiennent donc que la copie sur papier de la décision définitive du Directeur général devrait l'emporter sur la notification par courriel. En outre, ils prétendent qu'en cas de recours conjoint le délai de dépôt d'une requête auprès du Tribunal ne devrait commencer à courir «que lorsque tous les requérants ont été pleinement informés de la décision définitive». Dans le cas d'espèce, les requérants n'ont pas tous lu le courriel du 6 décembre 2010 à la date où il a été envoyé. Ils maintiennent leur interprétation de la disposition 12.60 du Règlement du personnel.

E. Dans sa duplique, l'OIM réitère sa position. Elle soutient que les requérants ayant engagé une procédure de recours conjointe qui ont reçu une notification de la décision définitive ne devraient pas pouvoir

utiliser le fait que cette décision a été communiquée avec retard à un autre requérant pour faire prolonger les délais applicables à leurs propres recours, car cela irait à l'encontre du principe de la sécurité juridique sur laquelle les organisations sont en droit de compter.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants contestent la décision du Directeur général datée du 6 décembre 2010 de ne pas suivre les recommandations de la Commission paritaire d'appel au sujet de leur recours interne conjoint, introduit le 2 février 2010, contre la décision du 6 décembre 2009 de ne pas leur reconnaître le droit au paiement rétroactif de la seconde partie de la somme forfaitaire entrant dans leur prime d'affectation. Dans leurs requêtes, déposées le 18 mars 2011, les intéressés demandent au Tribunal d'annuler la décision du 6 décembre 2010 (qu'ils affirment avoir reçue le 21 décembre 2010) ainsi que la décision du 6 décembre 2009, d'ordonner le versement rétroactif de la seconde somme forfaitaire assortie d'intérêts et de leur octroyer des dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que les dépens.

2. La Commission a conclu que le recours conjoint des requérants était recevable et que chacun d'entre eux avait droit au versement rétroactif de la seconde somme forfaitaire. Elle a en outre recommandé que des dommages-intérêts, sous la forme d'intérêts appliqués aux sommes dues, soient octroyés à ceux des requérants qui n'avaient pas reçu un avis de mouvement de personnel les informant que la seconde somme forfaitaire devait leur être versée.

3. Les requérants ont été informés de la décision du Directeur général de rejeter leur recours par une lettre datée du 6 décembre 2010 émanant du directeur du Département de la gestion des ressources humaines. Il y était dit notamment ceci : «Le Directeur général a décidé que votre recours n'était pas recevable et il n'a donc pas approuvé les recommandations de la Commission paritaire d'appel.»

4. Les cinq requêtes soulevant les mêmes points de fait et de droit et cherchant à obtenir la même réparation, il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

5. Comme indiqué sous C ci-dessus, l'Organisation oppose plusieurs objections à la recevabilité des requêtes. En particulier, elle soutient que celles-ci sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne.

6. L'Organisation estime que le courriel du 3 novembre 2009 de M. H. énonçait explicitement la décision selon laquelle les requérants n'avaient plus droit au versement rétroactif de la seconde somme forfaitaire dans la mesure où leurs demandes, reçues plus d'une année après la date à laquelle le paiement aurait dû être effectué, étaient frappées de forclusion. Selon l'Organisation, le courriel du 6 décembre 2009 de M. H. ne faisait que confirmer et réitérer les informations fournies dans le courriel du 3 novembre et il ne saurait être considéré comme une nouvelle décision. La défenderesse cite le jugement 2011 où il est dit au considérant 18 :

«[...] D'après la jurisprudence du Tribunal, pour qu'une décision prise après l'adoption d'une première décision soit considérée comme une nouvelle décision (ouvrant de nouveaux délais pour l'introduction d'un recours interne), il faut que les conditions énoncées ci-après soient remplies. La nouvelle décision doit modifier la décision antérieure et ne pas lui être identique sur le fond ou, à tout le moins, elle doit apporter un complément de motivation, traiter de questions différentes de celles traitées dans la décision antérieure ou reposer sur de nouveaux motifs [...]. Il ne peut s'agir d'une simple confirmation de la décision initiale [...].»

Considérant que le courriel du 6 décembre 2009 ne modifiait pas la décision du 3 novembre 2009, n'apportait pas de complément de motivation, ne traitait pas de questions différentes de celles traitées dans la décision antérieure et ne reposait pas sur de nouveaux motifs, l'Organisation soutient que le délai de soixante jours prévu pour le dépôt d'une demande de réexamen, calculé à partir du courriel du 3 novembre, courait jusqu'au 4 janvier 2010 (le 2 janvier étant un samedi). Les requérants ayant introduit leur demande de réexamen le 2 février, l'Organisation estime que celle-ci était irrecevable car

frappée de forclusion et que, de ce fait, les requêtes doivent également être considérées comme irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne.

7. Le courriel de M. H. daté du 3 novembre 2009 se lit comme suit :

«Selon les règles et la pratique de l'Organisation, les indemnités, les primes ou les prestations dues au personnel en vertu [des dispositions des Statut et Règlement du personnel] ne peuvent être versées rétroactivement au-delà d'un an après la date à laquelle l'Organisation aurait dû les verser. Inversement, l'administration s'applique la même règle à elle-même.

[...]

Vous citez plus bas la disposition 12.60 [du Règlement du personnel] : «un fonctionnaire *qui ne reçoit pas* une indemnité, une prime ou une autre prestation à laquelle il a droit ne recevra pas rétroactivement cette indemnité, cette prime ou cette prestation au-delà d'un an après la date à laquelle il la réclame par écrit».

Comme l'indiquent les mots mis ici en italique, le libellé de la disposition ci-dessus vise des prestations récurrentes. Prenons une allocation versée régulièrement, telle que l'allocation pour enfant à charge : si le fonctionnaire avait droit à cette allocation depuis janvier 2004 et qu'il présente sa réclamation en janvier 2009, il pourra réclamer rétroactivement l'allocation due pour 2008 seulement et il commencera à la percevoir régulièrement à compter de 2009.

Dans votre cas et dans les cas similaires, la prestation était due il y a sept ans : c'est alors que vous auriez dû présenter une réclamation si vous ne l'aviez pas perçue. L'omission ayant été commise il y a plus d'un an, l'administration n'est pas en mesure de procéder rétroactivement au versement. Tout fonctionnaire est tenu chaque mois de contrôler sa feuille de paie pour vérifier si le traitement et les indemnités auxquels il a droit lui sont versés par l'administration.

Une fois de plus, je serais très heureux de vous appeler pour vous donner les explications voulues par téléphone.»

Dans son courriel du 6 décembre 2009, M. H. disait :

«Je crains de ne pouvoir que répéter ce que j'ai déjà dit dans mon message antérieur. Les règles et la pratique de l'OIM veulent qu'aucun versement rétroactif ne soit effectué au-delà d'un an après la date à laquelle la prestation était due. Il est très important que les fonctionnaires connaissent [les dispositions des Statut et Règlement du personnel], c'est pourquoi les lettres d'engagement renvoient pour l'énoncé des avantages et des obligations aux [Statut et Règlement du personnel]. En signant ces lettres, les fonctionnaires acceptent

les termes et les conditions d'emploi, y compris les dispositions des [Statut et Règlement du personnel].

L'administration ne versera pas aujourd'hui une prestation qu'elle a peut-être omis de verser il y a sept ans.»

8. Contrairement à ce que la Commission paritaire d'appel a conclu, la dernière phrase du courriel du 3 novembre, où il est dit «[u]ne fois encore, je serais très heureux de vous appeler pour vous donner les explications voulues par téléphone», ne signifie pas que l'Organisation était disposée à poursuivre le débat sur le fond de la demande. Il s'agissait d'une simple formule de courtoisie qui indiquait en conclusion que, si les requérants n'avaient pas compris ce qui était écrit dans le courriel du 3 novembre, M. H. les appellerait pour le leur expliquer par téléphone. Le Tribunal considère que le courriel du 6 décembre 2009 ne fait que confirmer la décision précédemment énoncée, ce qui est mis en évidence par les mots : «je crains de ne pouvoir que répéter ce que j'ai déjà dit dans mon message antérieur». Il y a lieu de remarquer que le courriel du 6 décembre ne remplissait aucune des conditions prévues dans le jugement 2011 (cité plus haut) pour que l'on puisse conclure qu'il contenait une nouvelle décision «ouvrant de nouveaux délais pour l'introduction d'un recours interne». Ainsi, en soumettant leur demande de réexamen le 2 février 2010, les requérants avaient dépassé le délai prévu à l'alinéa iv) de l'article 4 de l'annexe D du Règlement du personnel et leur recours était irrecevable car frappé de forclusion. Il s'ensuit que les requêtes à l'examen sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne.

9. Le Tribunal tient à faire observer que les requêtes sont également dénuées de fondement. L'interprétation que donnent les requérants de la disposition 12.60 du Règlement du personnel n'est pas correcte. Selon leur raisonnement, les fonctionnaires pourraient demander à tout moment le versement rétroactif sans limite de sommes non acquittées, ce qui est indéfendable. Le Règlement limite clairement les versements rétroactifs à une année à compter de la date de réclamation du paiement. De ce fait, pour qu'un paiement puisse être effectué rétroactivement, qu'il s'agisse d'une prestation récurrente

ou d'une somme forfaitaire, la demande doit être présentée dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle le versement était initialement dû. Les demandes de réexamen des requérants, présentées plusieurs années après la date où les versements étaient dus, étaient donc frappées de forclusion.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 10 mai 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Juge président la séance, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, 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 2013.

GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET