

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° 3199

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} J. d. V. le 14 mars 2011 et régularisée le 18 mars, et la réponse de l'Organisation du 17 juin 2011;

Vu l'article II, paragraphe 1, 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. La requérante, ressortissante néerlandaise née en 1967, exerce la fonction d'assistante administrative au titre d'un contrat sans limitation de durée, au grade G.5, dans le Département des relations professionnelles et des relations d'emploi du Bureau international du Travail, secrétariat de l'OIT.

En mars 2009, l'intéressée soumit une demande de voyage pour une mission qu'elle devait effectuer avec trois de ses collègues à Sydney (Australie) du 21 au 30 août 2009. Elle opta pour le versement d'une avance correspondant à 100 pour cent du montant estimatif des frais de voyage, y compris l'indemnité journalière de subsistance, comme prévu au paragraphe 16 de la procédure du Bureau n° 38 (version 1) du 26 août 2008 relative aux frais de voyage du personnel

envoyé en mission. En mars 2009, le taux de l'indemnité journalière de subsistance, qui est établi chaque mois par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), était pour Sydney de 222 dollars des États-Unis. L'avance versée à la requérante fut calculée au taux en vigueur au moment où sa demande de voyage avait été autorisée, à savoir en mars 2009. Or, en août de la même année, le taux de l'indemnité journalière de subsistance pour Sydney était passé à 281 dollars.

Le 14 septembre 2009, une fois la mission effectuée, la requérante remplit sa demande de remboursement des frais de voyage. Le lendemain, son directeur, qui avait pris part à la même mission, demanda à la Section des autorisations de paiement (PAIE) de procéder à un ajustement du montant des indemnités journalières de subsistance que lui-même, la requérante et un autre collègue avaient reçus à titre d'avance sur leurs frais de voyage. Il demandait expressément que l'indemnité journalière de subsistance soit recalculée sur la base du taux du mois d'août 2009. Le 15 octobre, le directeur transmet une copie de cette demande au chef du Service du budget et des finances (BUDFIN). Après plusieurs échanges, ce dernier adressa une minute, en date du 12 janvier 2010, au directeur de la requérante, lui expliquant pourquoi la demande d'ajustement ne pouvait être satisfaite. Il faisait observer qu'en vertu des nouvelles dispositions mises en place par la procédure du Bureau n° 38, lorsqu'une avance correspondant à 100 pour cent du montant des frais de voyage était demandée, le taux de l'indemnité journalière de subsistance était fixé à la date d'autorisation et ne pouvait être recalculé. Il appelait l'attention sur l'alinéa e) du paragraphe 13 de la procédure en question, qui prévoit que, dans des cas exceptionnels, si les frais encourus sont supérieurs au montant reçu au titre de l'indemnité journalière de subsistance, le fonctionnaire peut réclamer la différence en remplissant le formulaire ILO 959, et il invitait le directeur et ses collègues à se prévaloir le cas échéant de ce mécanisme pour le remboursement de leurs frais. L'administration ne reçut aucune demande de remboursement correspondante.

Dans l'intervalle, le 11 janvier 2010, la requérante introduisit auprès du Département du développement des ressources humaines

une réclamation dans laquelle elle demandait que lui soit payée la différence entre le montant qu'elle avait reçu à titre d'indemnité journalière de subsistance et celui qu'elle aurait reçu si le taux du mois d'août 2009 avait été appliqué. Cette réclamation ayant été rejetée, l'intéressée saisit la Commission consultative paritaire de recours le 10 mai 2010. Dans son rapport publié le 15 octobre, la Commission estima que la procédure du Bureau n° 38 expliquait clairement aux membres du personnel ce qu'impliquait le choix de percevoir le montant des frais de voyage par avance. Elle notait toutefois que les dispositions de ladite procédure pouvaient paraître incompatibles avec le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel du Bureau international du Travail, invoqué par la requérante, qui prévoit ceci : «En cas de voyage en mission officielle, l'indemnité est due au taux applicable au lieu de la mission à compter du jour de départ.» Eu égard à cette possible ambiguïté, la Commission recommanda unanimement au Directeur général de prendre des mesures appropriées pour mettre en conformité les nouvelles modalités de remboursement des frais de voyage instituées par la procédure du Bureau n° 38 et les dispositions pertinentes du Statut du personnel. Cela étant, un seul membre de la Commission — sa présidente — recommanda qu'il soit fait droit à la demande de la requérante visant à l'ajustement de son taux d'indemnité journalière de subsistance. Les deux autres membres estimèrent que sa requête était injustifiée car l'intéressée ne s'était pas prévalu de la possibilité de réclamer des indemnités journalières de subsistance d'un montant supérieur au moyen du formulaire ILO 959 et que l'on pouvait donc supposer que la somme reçue avait été suffisante pour couvrir ses frais réels.

Par lettre du 15 décembre 2010, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration informa la requérante de la décision du Directeur général de rejeter sa réclamation comme étant dépourvue de fondement. Le Directeur général estimait que, lorsqu'un membre du personnel décidait de bénéficier d'une avance correspondant à 100 pour cent du montant de l'indemnité journalière de subsistance, il devait accepter que le montant versé soit considéré comme définitif, conformément à la procédure du Bureau n° 38, à moins que ce montant

ne se soit révélé insuffisant pour couvrir ses dépenses. Le Directeur général reconnaissait néanmoins que la procédure du Bureau n° 38 pourrait être rédigée de façon plus explicite à cet égard et il avait par conséquent décidé que les dispositions pertinentes des procédures du Bureau et du Statut du personnel seraient modifiées en conséquence pour éviter tout nouveau malentendu. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient que le fait d'octroyer à des fonctionnaires qui participent à la même mission des montants différents au titre de l'indemnité journalière de subsistance selon la date à laquelle ils ont déposé leur demande de voyage et selon qu'ils ont ou non opté pour le paiement d'une avance va à l'encontre du principe d'égalité de traitement et équivaut à de la discrimination. Elle soutient également que l'OIT a commis une erreur de droit, parce que le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel prévoit clairement que l'indemnité journalière de subsistance est calculée sur la base du taux applicable au lieu de la mission au jour du départ — ni avant cette date ni après. La requérante fait observer que les frais de voyage ont dû augmenter en Australie entre mars et août 2009 puisque le taux de l'indemnité journalière de subsistance promulgué par la CFPI a été relevé pendant cette période.

Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'OIT de rembourser la différence entre le montant estimatif calculé sur la base du taux de l'indemnité journalière de subsistance de mars 2009 et le montant calculé sur la base du taux applicable en août 2009. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral d'un montant de 5 000 francs suisses et le même montant à titre de dépens. Elle indique qu'elle fera don de toute somme qui lui sera octroyée au Syndicat du personnel du BIT afin de créer un fonds spécial destiné à «aider le cas échéant les travailleurs précaires du [BIT]».

C. Dans sa réponse, l'OIT fait valoir que la plainte est totalement dénuée de fondement dans la mesure où le calcul et le versement de l'indemnité journalière de subsistance ont été effectués en pleine

conformité avec l'ensemble des règles et procédures applicables. Elle réfute l'interprétation que fait l'intéressée du paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel et affirme que les termes de cette disposition montrent clairement qu'elle ne détermine pas quels sont les taux applicables, mais plutôt la date à partir de laquelle le fonctionnaire a droit à l'indemnité. En conséquence, l'argument de la requérante selon lequel, en vertu du Statut du personnel, le Bureau est tenu de toujours appliquer le taux en vigueur au moment de la mission est sans fondement.

L'Organisation souligne que l'indemnité de subsistance vise à couvrir les frais raisonnables et nécessaires encourus par un fonctionnaire en mission, et que la requérante n'a pas usé des moyens qui étaient à sa disposition pour réclamer le remboursement de frais de voyage d'un montant effectif supérieur au montant avancé. L'affirmation de l'intéressée selon laquelle elle ne garderait pas pour elle la somme réclamée mais l'utiliserait pour instituer un fonds spécial destiné à venir en aide aux travailleurs précaires du BIT tend à confirmer que sa réclamation n'est pas faite aux fins d'obtenir le remboursement de dépenses encourues, c'est-à-dire aux fins pour lesquelles l'indemnité en question a été conçue.

Enfin, se fondant sur la jurisprudence du Tribunal de céans, la défenderesse conteste qu'il y ait eu manquement au principe d'égalité de traitement, car la requérante ne peut prétendre être dans une position identique ou comparable, en fait et en droit, à celle des autres membres du personnel auxquels elle fait référence. La somme qu'elle a reçue résulte de sa décision de demander une avance cinq mois avant la date de départ et de ne pas réclamer de frais additionnels à son retour. Elle disposait des mêmes options et des mêmes moyens d'ajustement, prévus dans les dispositions applicables, que ses collègues. Les différences de traitement qu'elle considère comme de la discrimination résultent de ces options et des choix faits par les membres du personnel concernés. Son allégation d'inégalité de traitement équivalant à de la discrimination doit par conséquent être rejetée comme étant dépourvue de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le nœud de l'affaire est essentiellement le second moyen avancé par la requérante. Il s'agit ici de savoir si le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel est clair et, dans l'affirmative, si, lorsqu'un fonctionnaire choisit de percevoir une avance de ses frais de déplacement, le montant de l'indemnité journalière de subsistance doit être calculé sur la base du taux applicable au lieu de la mission au moment où le voyage est autorisé ou au moment où la mission est effectuée.

2. L'interprétation privilégiée par la majorité des membres de la Commission consultative paritaire de recours au sujet de la procédure du Bureau et des pratiques en la matière est que le taux d'indemnité applicable à la mission de la requérante était celui de mars 2009, au moment où elle avait obtenu son autorisation de voyager, et non le taux supérieur qui était applicable en août 2009, au moment où la mission a été effectuée. La présidente aurait, quant à elle, fait droit à la demande de l'intéressée car, de son point de vue, il ressort clairement du paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel que le montant de l'indemnité à verser doit être calculé sur la base du taux applicable au lieu de la mission au moment où elle a effectivement lieu, et non avant ou après.

3. Dans les écritures qu'elle a présentées au Tribunal, l'Organisation souscrit apparemment à la conclusion de la majorité des membres de la Commission, à savoir que le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel doit être interprété à la lumière de la procédure du Bureau n° 38. La défenderesse fait observer que le paragraphe 16 de l'annexe III dispose que les indemnités de subsistance sont payées selon les barèmes et les taux établis par le Directeur général. En outre, il est dit au paragraphe 13 de la procédure susmentionnée que l'indemnité journalière de subsistance est censée couvrir les frais raisonnables et nécessaires et qu'en règle générale l'OIT applique les taux promulgués chaque mois par la CFPI. La défenderesse fait valoir que la procédure du Bureau n° 38 institue des

modalités simplifiées qui permettent aux fonctionnaires de demander une avance correspondant au montant estimatif des frais de voyage. Selon ces modalités, lorsqu'un fonctionnaire opte pour le paiement d'une avance correspondant à 100 pour cent des frais de voyage, le montant de l'indemnité est calculé sur la base du taux applicable à la date de la demande de voyage.

4. L'Organisation affirme que ni la procédure du Bureau n° 38 ni le Statut du personnel ne prévoient la possibilité d'un ajustement du montant avancé qui serait opéré après la mission au seul motif d'une variation, à la hausse ou à la baisse, du taux de l'indemnité journalière de subsistance fixé par la CFPI. À cet égard, elle indique que l'alinéa *a*) du paragraphe 20 de ladite procédure dispose que, «[s]'il n'y a eu ni changement d'itinéraire ni frais supplémentaires de voyage, l'avance versée avant la mission sera considérée comme le montant final auquel le fonctionnaire a droit». L'Organisation fait donc valoir que le calcul de l'indemnité de subsistance et le paiement de ladite indemnité à la requérante ont été effectués en pleine conformité avec les règles et procédures applicables.

5. La défenderesse rejette l'argument de la requérante selon lequel le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel imposerait au Bureau la stricte obligation de toujours appliquer le taux en vigueur au moment du voyage officiel. Par voie de conséquence, elle rejette aussi l'argument de l'intéressée selon lequel les modalités simplifiées de versement d'une avance instaurées par la procédure du Bureau n° 38, et en particulier l'alinéa *a*) du paragraphe 20, seraient contraires au Statut du personnel.

6. La version anglaise du paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel se lit comme suit :

«In the case of travel on official business, the allowance shall be payable at the rate applicable to the place of official business as from the day of departure.»

7. L'Organisation soutient qu'une simple lecture de la disposition reproduite ci-dessus, sans même qu'il soit nécessaire de s'interroger sur son origine ou sur son application régulière dans la pratique en vertu de la procédure du Bureau n° 38, permet une interprétation claire et sans ambiguïté. Selon elle, l'expression «*as from the day of departure*» (à compter du jour de départ) se rapporte à «*payable*» (est due) et détermine la date à compter de laquelle le fonctionnaire a droit à l'indemnité; du reste, on en arrive à la même conclusion si l'on se réfère aux autres versions, française et espagnole, du Statut du personnel. L'Organisation soutient également que le paragraphe 18 ne fait pas référence à une date qui servirait à déterminer quels taux doivent être pris en considération, mais à la date à compter de laquelle le fonctionnaire a droit à l'indemnité.

8. S'agissant d'interprétation, selon la défenderesse, les expressions employées — «*as from*», «à compter du» et «*a partir del*» — dans les versions anglaise, française et espagnole, respectivement, du Statut du personnel ne peuvent que renvoyer à la date à compter de laquelle l'indemnité est due. L'Organisation affirme que le paragraphe 18 est en cela clair et sans ambiguïté dans les trois langues de travail de l'OIT.

9. C'est là, semble-t-il, une interprétation artificielle et forcée du paragraphe 18, qui traite expressément du taux de l'indemnité journalière de subsistance qu'il convient de payer en cas de mission officielle. Selon l'Organisation, ce que l'on entend par «*payable*» est déterminant pour définir à quel moment un taux est applicable. Dans ses écritures, elle semble donner à «*payable*» et à «*accrue*» la même signification (est due) lorsqu'elle exhorte le Tribunal à statuer que la date à prendre en compte pour le taux de l'indemnité journalière de

* La version française de la disposition se lit comme suit : «En cas de voyage en mission officielle, l'indemnité est due au taux applicable au lieu de la mission à compter du jour de départ.»

subsistance est celle du jour où l'indemnité est effectivement payée. Le mot «payable» signifie, en soi, «*must be paid*» (doit être payée) ou «*due to be paid*» (est payable).

10. L'une et l'autre de ces acceptions pourraient être synonymes de «*accrue*» (est due), mais cela dépend du contexte, qui, en l'occurrence, est celui du paragraphe 18 pris dans son ensemble. De fait, lu dans son intégralité, le paragraphe dit clairement : a) que l'indemnité doit être payée ou est payable sur la base du taux applicable au lieu de la mission et b) que le fonctionnaire y a droit «à compter du jour de départ». Dès lors, il semble évident que le paragraphe 18 prévoit que le taux de l'indemnité journalière de subsistance à utiliser pour une mission donnée est le taux applicable au lieu de la mission le jour du départ. Ce paragraphe n'indique pas que le taux de l'indemnité qu'il convient de payer est le taux applicable à la date de l'autorisation ou à celle du paiement de l'indemnité.

11. Étant donné que le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel est clair et sans ambiguïté, la règle *contra proferentem* ne s'applique pas en l'espèce.

12. À la lumière du raisonnement qui vient d'être développé, la requérante a raison d'affirmer que le paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel est une prescription contraignante en vertu de laquelle le Bureau est tenu d'appliquer le taux de l'indemnité journalière de subsistance en vigueur au lieu de la mission au moment du voyage officiel. Le raisonnement et la conclusion de la présidente de la Commission consultative paritaire de recours concernant cette question étaient donc corrects. On se félicitera que les procédures du Bureau visent à mettre en place des mécanismes administratifs efficaces et simples pour ce qui est des demandes de remboursement et des paiements. Cela étant, ces procédures ne sauraient modifier ou restreindre le droit que le paragraphe 18 confère clairement aux fonctionnaires du BIT de percevoir une indemnité calculée sur la base du taux applicable au lieu de la mission le jour du départ en mission.

13. Les éléments exposés ci-avant fournissent un motif suffisant pour annuler la décision du Directeur général d'approuver la recommandation de la majorité des membres de la Commission. Néanmoins, pour que l'examen soit complet, le Tribunal va maintenant se pencher sur la question de l'égalité de traitement.

14. L'OIT affirme que la requérante a bénéficié de l'égalité de traitement. Elle souligne qu'en vertu du principe d'égalité les organisations sont tenues de traiter les membres du personnel de manière égale et sans discrimination dans des cas et des situations analogues, et elle renvoie au jugement 524 et au considérant 8 du jugement 2066, dans lesquels le Tribunal de céans a conclu que le droit à l'égalité de traitement n'est violé que si l'Organisation traite différemment des agents qui se trouvent dans une situation de fait et de droit identique ou comparable.

15. L'Organisation prétend que les différences dont il est fait état dans la requête au sujet des taux de l'indemnité journalière de subsistance ne concernent pas un cas ou une situation analogues, mais correspondent à des demandes de remboursement de frais de voyage différentes qui résultent des choix faits par les personnes concernées. Selon la défenderesse, en demandant le versement d'une avance, la requérante a choisi d'utiliser le mécanisme de remboursement anticipé des frais de voyage établi par la procédure du Bureau n° 38. En conséquence, elle ne peut maintenant prétendre être dans une situation de fait et de droit identique ou comparable à celle des autres membres du personnel qui ont peut-être bénéficié du taux d'indemnité supérieur qui était en vigueur au moment de la mission, en août 2009. L'Organisation prétend également que, dans la mesure où la différence entre les taux appliqués respectivement à la requérante et aux autres fonctionnaires résulte du propre choix de l'intéressée, cette différence ne constitue pas une inégalité de traitement. La défenderesse en conclut que le Bureau n'a pas agi de façon discriminatoire, notamment puisque la requérante était tout à fait consciente de ce qu'impliquait son choix de percevoir une avance.

16. Le Tribunal estime que tous les membres du personnel sont en droit, en vertu du paragraphe 18 de l'annexe III du Statut du personnel, de bénéficier du taux d'indemnité journalière de subsistance applicable au lieu de la mission au moment du voyage officiel. Appliquer à un fonctionnaire un taux d'indemnité journalière de subsistance différent serait par conséquent contraire au principe d'égalité de traitement et, partant, discriminatoire. Rien n'autorise une différenciation résultant des options de paiement qu'offrent les procédures du Bureau. Quiconque, à l'instar de la requérante, n'est pas indemnisé au taux applicable au lieu de la mission au moment du départ subit, de fait, un traitement inégal. L'argument de l'intéressée selon lequel cette inégalité de traitement équivaut à de la discrimination est donc également fondé, ce qui lui donne droit à des dommages-intérêts pour tort moral.

17. Il s'ensuit que la décision attaquée doit être annulée. La requérante a droit à une somme correspondant à la différence entre le montant de l'indemnité journalière de subsistance qu'elle a perçue en mars 2009 pour la mission à Sydney et le montant établi sur la base du taux applicable à Sydney au moment de son départ effectif en mission, en août 2009.

18. La requérante a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 2 000 francs suisses. Elle a également droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 1 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général datée du 15 décembre 2010 est annulée.
2. L'OIT versera à la requérante une somme correspondant à la différence entre le montant de l'indemnité journalière de subsistance

qu'elle a perçu en mars 2009 pour la mission à Sydney et le montant établi sur la base du taux applicable à Sydney au moment de son départ effectif en mission, en août 2009.

3. L'OIT versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 2 000 francs suisses.
4. Elle lui versera également 1 000 francs à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 2 mai 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Juge président la séance, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, 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
HUGH A. RAWLINS
CATHERINE COMTET