

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

C. et S.

c.

FAO

123^e session

Jugement n° 3741

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formées par M. C. C. et M. M. S. le 24 septembre 2013 et régularisées le 13 décembre 2013, la réponse unique de la FAO du 5 mai 2014, la réplique des requérants du 29 juillet et la duplique de la FAO du 11 novembre 2014;

Vu les demandes d'intervention déposées entre le 21 et le 22 mai 2015 par :

[Noms retirés]

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 suivants :

Les requérants contestent la décision de cesser de traiter l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires comme une rémunération considérée aux fins de la pension.

Les requérants travaillent à la FAO dans la catégorie des services généraux respectivement depuis 2000 et 1991. Entre l'an 2000 et le 31 août 2010, M. C. s'était vu assigner trente heures de travail par mois en plus des heures normales et percevait en compensation une indemnité

forfaitaire pour travaux supplémentaires considérée aux fins de la pension s'élevant à 20 pour cent de son traitement. Entre l'année 1996 et le 31 août 2010, M. S. s'était vu assigner dix-huit à vingt heures de travail par mois en plus des heures normales et percevait une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires considérée aux fins de la pension s'élevant à 12 pour cent de son traitement. Pour des motifs liés aux exigences de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU), la FAO modifia son Règlement du personnel et les requérants furent informés en juillet 2010 qu'à compter du 1^{er} septembre 2010 l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ne serait plus traitée comme une rémunération considérée aux fins de la pension.

Chacun des requérants introduisit un premier recours contre la décision d'exclure l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires de leur rémunération considérée aux fins de la pension, comme cela ressortait de leurs feuilles de paie de septembre 2010. La FAO leur proposa un règlement à l'amiable selon lequel elle leur rembourserait, avec intérêts, l'ensemble des contributions de pension basées sur l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires. Les requérants n'acceptèrent pas l'offre et chacun d'entre eux introduisit un deuxième recours contre la décision de leur verser une indemnité forfaitaire non considérée aux fins de la pension au taux horaire normal, et non au taux des heures supplémentaires (soit une fois et demie le taux normal), comme cela ressortait également de leurs feuilles de paie de septembre 2010. Un deuxième règlement à l'amiable fut alors proposé à l'un des requérants du fait de sa situation particulière, mais celui-ci déclina l'offre. Suite au rejet initial de leurs recours, chacun des requérants poursuivit la procédure devant le Comité de recours. Ce dernier recommanda à la FAO de rejeter les recours, mais de rembourser aux requérants les contributions de pension qu'ils avaient versées au titre de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, à peu de choses près ce qui avait été proposé dans l'offre initiale de règlement à l'amiable. Cette recommandation fut acceptée par le Directeur général dans des décisions individuelles du 10 septembre 2013 et l'offre initiale de règlement fut donc réitérée, mais les requérants la rejetèrent et firent une contre-offre. Celle-ci fut à son tour rejetée par la FAO et les requérants saisirent le Tribunal, attaquant les décisions du 10 septembre 2013.

Les requérants demandent que le Tribunal annule les décisions attaquées et tire toutes les conséquences juridiques de leur annulation en ordonnant à la FAO de redonner à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires son caractère de rémunération considérée aux fins de la pension à compter du 1^{er} septembre 2010 ou de prendre toute autre mesure pour rétablir la légalité de leur situation, comme l'instauration d'une pension supplémentaire aux frais de l'Organisation. À titre subsidiaire, ils demandent qu'il soit ordonné à la FAO de leur payer l'indemnité forfaitaire au taux des heures supplémentaires et de leur verser des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant laissé à l'appréciation du Tribunal. En outre, ils réclament les dépens.

La FAO demande au Tribunal de rejeter les requêtes dans leur intégralité.

CONSIDÈRE :

1. Les deux requérants contestent la décision de la FAO de modifier l'article 302.3.72 du Règlement du personnel afin que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ne soit plus traitée comme une rémunération considérée aux fins de la pension. Dans leur mémoire commun, ils soulèvent les mêmes questions de droit et de fait, et réclament la même réparation. En conséquence, il y a lieu de joindre leurs requêtes afin qu'elles fassent l'objet d'un seul et même jugement.

2. En 1960, la FAO a mis en place une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires à l'intention des agents de la catégorie des services généraux appelés à assurer régulièrement un service excédant l'horaire hebdomadaire normal. Initialement, cette indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires n'était pas soumise à retenue pour pension, mais, en 1975, le Règlement du personnel a été modifié pour que cette indemnité soit traitée comme une rémunération considérée aux fins de la pension.

3. Avant 1981, l'alinéa p) de l'article premier des Statuts de la CCPPNU prévoyait ce qui suit : «On entend par "traitement soumis à

retenue” le traitement du participant [...] qui est soumis à retenue conformément aux termes des conditions de sa nomination.» Ainsi, chaque organisation appliquant le régime commun des Nations Unies fixait le niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension de ses propres fonctionnaires participant à la Caisse. Cela a changé en janvier 1981 avec la modification des Statuts de la CCPPNU. Conformément au nouvel article 55 des Statuts, la «rémunération considérée aux fins de la pension» représentait la somme du traitement brut du participant et de l’indemnité de non-résident et/ou de la prime de connaissances linguistiques qui lui sont éventuellement payables. Par la suite, en 1993, la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension, énoncée à l’article 54 des Statuts, a été modifiée. C’est cette définition qui s’appliquait à l’époque des faits.

4. L’article 54 prévoit notamment que, dans le cas des participants de la catégorie des services généraux, la rémunération considérée aux fins de la pension représente la somme : i) du traitement brut du participant; ii) de la prime de connaissances linguistiques qui lui est éventuellement payable; et iii) de l’indemnité de non-résident à laquelle certains participants peuvent prétendre. Il convient ici de relever que, pendant toute la période allant de 1975 à août 2010, le Règlement du personnel de la FAO prévoyait que l’indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires constituait une rémunération considérée aux fins de la pension. Bien qu’aucune date précise d’entrée en vigueur ne ressorte du dossier, deux autres organisations basées à Rome avaient elles aussi continué de traiter l’indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires comme une rémunération considérée aux fins de la pension, et ce, après que la définition de ladite rémunération eut été modifiée en 1981.

5. Par lettre du 18 novembre 2009, l’administrateur de la CCPPNU informa les secrétaires du Comité des pensions du personnel de la FAO qu’une question avait été portée à son attention à la suite de contrôles internes de routine auxquels avait procédé la Caisse. Il était notamment relevé que ces contrôles avaient mis en évidence d’«importantes différences entre, d’une part, les taux de la rémunération considérée aux fins de la pension appliqués par une organisation affiliée à l’un de ses agents de la

catégorie des services généraux et, d'autre part, les taux [...] utilisés par la Caisse conformément à l'alinéa a) de l'article 54 des Statuts de la CCPPNU». Selon l'administrateur, un examen préliminaire avait révélé qu'aux fins du calcul des taux de la rémunération considérée aux fins de la pension, l'organisation en question tenait compte d'une prime que les Statuts ne reconnaissaient pas comme étant soumise à retenue pour pension. L'administrateur indiqua qu'au vu des circonstances et de «l'intérêt de traiter tous les participants à la CCPPNU de manière équitable», il serait procédé à un examen de la pratique actuelle de chacune des organisations affiliées pour vérifier comment elles fixaient les taux de la rémunération considérée aux fins de la pension pour les agents de la catégorie des services généraux et comment elles les notifiaient. Il demanda qu'un rapport sur la pratique et la notification de la FAO à cet égard soit soumis au secrétariat de la CCPPNU, lequel, après avoir reçu les informations de la part toutes les organisations concernées, pourrait déterminer s'il convenait de prendre d'autres mesures. Enfin, il souligna la nécessité de mener à bien cet examen dans les meilleurs délais.

6. Le 4 mai 2010, à l'issue de ce processus d'examen, la FAO reçut une lettre par laquelle l'administrateur de la CCPPNU lui enjoignait de se conformer à l'article 54 et de cesser sa pratique consistant à traiter l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires comme une rémunération considérée aux fins de la pension, et ce, à compter du 1^{er} juin 2010. Il était expliqué que cette mesure visait à «assurer la conformité avec les Statuts de la CCPPNU, lesquels garantiss[ai]ent que tous les participants à la Caisse [étaient] traités de manière équitable au sein du régime commun». Au terme de discussions approfondies entre la FAO et le secrétariat de la CCPPNU, la date de mise en conformité fut reportée au 1^{er} septembre 2010.

7. Le 22 juillet 2010, la FAO fit savoir aux requérants et à d'autres bénéficiaires de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires qu'à compter du 1^{er} septembre 2010 cette indemnité ne serait plus traitée comme une rémunération considérée aux fins de la pension. Toutefois, les contributions versées à la CCPPNU avant le 1^{er} septembre au titre de ladite indemnité continueraient d'être considérées comme étant soumises

à retenue pour pension. Le 24 août 2010, la FAO modifia l'article 302.3.72 du Règlement du personnel de manière à refléter ce changement.

8. Chacun des requérants a formé deux recours. Le 20 octobre 2010, ils ont chacun introduit un recours contre la décision d'exclure l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires de leur rémunération considérée aux fins de la pension, décision appliquée pour la première fois dans leurs feuilles de paie de septembre 2010 (le premier recours). Le 20 décembre 2010, ils ont introduit leur second recours contre les décisions administratives individuelles de leur verser l'indemnité forfaitaire non considérée aux fins de la pension au lieu d'une compensation au taux des heures supplémentaires, comme cela ressortait également de leurs feuilles de paie de septembre. Comme indiqué plus haut, le premier requérant s'est vu proposer une offre de règlement à l'amiable et le second en a reçu deux, mais ils les ont toutes rejetées avant de saisir le Comité de recours.

9. Pour ce qui est du premier recours, le Comité a formulé les recommandations suivantes :

- rejeter les demandes des requérants visant à faire annuler la décision attaquée du 20 juin 2011 et à redonner à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires son caractère de rémunération considérée aux fins de la pension, ou tendant à obtenir toute autre mesure pour rétablir la légalité de leur situation;
- rembourser aux requérants, avec intérêts, les contributions de pension qu'ils ont versées à la CCPNU au titre de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, comme cela leur avait été proposé le 17 décembre 2010 dans l'offre de règlement à l'amiable;
- rembourser aux requérants les frais engagés dans le cadre de la procédure de recours, dans une mesure raisonnable;
- conseiller aux parties de continuer à s'employer à régler à l'amiable toute question en suspens soulevée par les requérants

et inviter ces derniers à ouvrir le dialogue en soumettant une proposition à la FAO; et

- rejeter toutes les autres demandes.

Pour ce qui est du second recours, le Comité a recommandé à la FAO de :

- rejeter les demandes des requérants visant à faire annuler la décision attaquée du 20 juin 2011 et à ordonner que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires soit calculée au taux des heures supplémentaires, ou tendant à obtenir toute autre mesure pour rétablir la légalité de leur situation; il a formulé les mêmes recommandations que dans le cadre du premier recours.

10. Dans des décisions individuelles du 10 septembre 2013, le Directeur général a fait siennes les recommandations du Comité de recours et, partant, a réitéré l'offre initiale de règlement à l'amiable. Toutefois, les requérants l'ont rejetée et ont fait une contre-offre, que la FAO a rejetée à son tour. Les requérants ont saisi le Tribunal en vue d'attaquer les décisions du 10 septembre 2013.

11. Les requérants soutiennent que les décisions attaquées sont illégales car fondées sur les rapports du Comité de recours qui sont entachés d'erreurs de droit. Ils font valoir que le Comité de recours n'a pas reconnu ou admis que la FAO avait enfreint un certain nombre de règles et de principes en adoptant la mesure litigieuse, et invoquent ces mêmes arguments devant le Tribunal. En particulier, les requérants prétendent que la FAO a manqué à son obligation de «s'assurer que l'introduction dans son ordre interne de la décision de l'administrateur de la CCPPNU (tendant à ce que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ne soit plus prise en compte aux fins de la pension) ne soit en rien illégale et, en particulier, qu'elle ne prive pas ses fonctionnaires de leurs droits». En fait, selon les requérants, en décidant de ne plus tenir compte de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux fins de la pension, la FAO a porté atteinte à des droits acquis et à des droits contractuels, et a enfreint les principes de confiance mutuelle et d'égalité de traitement. Les requérants soutiennent que le fait que la FAO

ait modifié «de manière automatique» l'article 302.3.72 du Règlement du personnel démontre qu'elle ne s'était pas assurée au préalable que cette modification ne privait pas ses fonctionnaires de leurs droits. Ils affirment en outre que la FAO a adopté ces modifications en 2010 pour se conformer aux règles de la CCPPNU, alors même qu'elle les avait sciemment méconnues pendant plus de vingt-cinq ans.

12. À ce stade et par souci de clarté, le Tribunal fait observer que, même si les requérants évoquent à plusieurs reprises dans leur mémoire la «décision» et l'«interprétation» de l'administrateur de la CCPPNU, il est évident que c'est la décision que l'Assemblée générale des Nations Unies a prise en 1981 de modifier la définition de la rémunération prise en compte aux fins de la pension — laquelle n'incluait pas l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires — qui a donné lieu à la modification de l'article 302.3.72 du Règlement du personnel.

13. S'agissant des arguments des requérants, il est de jurisprudence constante qu'une organisation a l'obligation de vérifier la légalité d'une décision rendue par un organisme externe avant de l'introduire dans son ordre interne (voir le jugement 2420, au considérant 11, et la jurisprudence citée). Sur ce point, le Tribunal relève que les requérants n'affirment pas que la FAO a manqué à son obligation de vérifier la légalité de l'article 54 des Statuts de la CCPPNU. Ils n'affirment pas non plus que la décision de modifier la définition de la «rémunération prise en compte aux fins de la pension» était illégale. Ils font plutôt valoir que la FAO a incorporé en interne la décision portant modification de la définition de la rémunération prise en compte aux fins de la pension sans s'être assurée au préalable que cela ne porterait pas atteinte aux droits de ses fonctionnaires. Comme indiqué plus haut, les requérants soutiennent à l'appui de leur argument que la FAO a modifié «de manière automatique» le Règlement du personnel sur la base de la lettre du 4 mai 2010. Le Tribunal fait toutefois observer que ce n'est pas parce qu'une décision a été prise rapidement que l'on peut raisonnablement en déduire — en l'absence d'autres faits connus — que les droits des fonctionnaires n'ont pas été pris en considération. Cela est particulièrement vrai en l'espèce puisque la FAO savait au moins depuis novembre 2009

qu'il y avait un débat en cours sur la question de la prise en compte aux fins de la pension d'une indemnité telle que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, que les Statuts de la Caisse ne reconnaissaient pas comme faisant partie de cette catégorie. En outre, conformément à l'alinéa a) de l'article 3 des Statuts de la CCPPNU, la FAO était tenue de respecter lesdits Statuts et risquait, en ne prenant pas rapidement des mesures, de se voir imposer des sanctions ou de perdre son affiliation à la CCPPNU pour violation desdits Statuts. Faute de preuves supplémentaires, le Tribunal ne saurait conclure que la FAO n'a pas respecté son devoir de s'assurer, avant d'introduire dans sa réglementation la décision portant modification de la définition de la rémunération prise en compte aux fins de la pension, que celle-ci ne porterait pas atteinte aux droits de ses fonctionnaires.

14. Il reste toutefois à déterminer si, en modifiant l'article 302.3.72 du Règlement du personnel, la FAO a porté atteinte aux droits des fonctionnaires tels qu'énoncés plus haut. Le Tribunal relève que le Comité de recours a procédé à un examen et à une analyse approfondis des faits ainsi que des règles de la FAO et de la CCPPNU. Après avoir examiné en détail les rapports du Comité de recours ainsi que les arguments des requérants selon lesquels ces rapports seraient entachés d'erreurs de droit, le Tribunal conclut que lesdits rapports ne sont entachés d'aucune erreur de droit. Le Tribunal conclut en outre, comme l'a fait le Comité de recours, que les requérants n'ont pas démontré que la FAO avait porté atteinte à des droits acquis et à des droits contractuels, et avait enfreint les principes de confiance mutuelle et d'égalité de traitement.

15. En conséquence, les requêtes doivent être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées, de même que les demandes d'intervention.

Ainsi jugé, le 3 novembre 2016, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 février 2017.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ