



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2012/047

Jugement n° : UNDT/2012/175

Date : 9 novembre 2012

Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : René M. Vargas M.

ROBINEAU

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Bettina Gerber, ONUG

Requête

1. Le requérant, ancien fonctionnaire de l'Office des Nations Unies à Genève (« ONUG »), conteste la décision lui refusant le paiement d'une indemnité correspondant aux 60 jours de congé annuel qu'il avait accumulés entre le 1^{er} mai 1998 et le 15 avril 2011 et qu'il n'avait pas pris à la date de sa mise à la retraite.

2. Il demande le paiement de ladite indemnité.

Faits

3. Entre 1989 et 2011, le requérant a été employé par l'Organisation au bénéfice d'une série de contrats de durée déterminée. Entre 1989 et 1997, il a à plusieurs reprises quitté l'Organisation au terme de ses engagements de courte durée puis a été rengagé après de brèves interruptions de service. A l'occasion de chacune de ses cessations de service, il a reçu de l'Organisation une indemnité en compensation des jours de congé annuel qu'il n'avait pas pris, comme cela est reflété dans le tableau ci-dessous. A compter du 1^{er} mai 1998, il a été recruté au titre d'un contrat d'une durée déterminée de deux ans qui a été régulièrement prolongé par la suite.

Date d'entrée en fonctions	Date de cessation de service	Nombre de jours de congé annuel accumulés et payés par l'Organisation
1 ^{er} septembre 1989	31 juillet 1990	18
28 août 1990	31 juillet 1991	18,5
2 septembre 1991	31 juillet 1992	25
1 ^{er} septembre 1992	31 octobre 1993	0
1 ^{er} novembre 1993	31 décembre 1993	0
1 ^{er} janvier 1994	16 décembre 1994	25,5
3 janvier 1995	16 décembre 1995	8
8 janvier 1996	31 juillet 1997	30,5
22 août 1997	31 décembre 1997	10
1 ^{er} mai 1998	15 avril 2011	0

4. Le 4 avril 2011, le requérant a assisté au séminaire de préparation à la retraite, et il a été admis à la retraite à compter du 15 avril suivant. Il lui restait à la date de sa cessation de service, un reliquat de 60 jours de congé annuel non pris.

5. Le 7 mai 2011, le Chef du Groupe des états de paie a communiqué au Service de la gestion des ressources humaines (« SGRH ») le décompte des jours de congé annuel accumulés mais non pris par le requérant au cours de ses engagements de courte durée successifs, et payés par l'Organisation au terme de chacun de ces contrats. Ce décompte mettait en évidence que le requérant s'était vu payer entre les mois de juillet 1990 et décembre 1997 une indemnité correspondant à 135,5 jours de congé annuel.

6. Par courrier électronique du 3 juin 2011, le SGRH a indiqué au requérant que l'Administration lui avait versé à l'occasion de ses précédentes cessations de service l'indemnité maximum (soit une indemnité correspondant à 60 jours de traitement) à laquelle il pouvait prétendre en vertu de la disposition 9.9 du Règlement du personnel au titre de la compensation des jours de congé annuel accumulés.

7. Le 6 juin 2011, le requérant a répondu à ce courrier électronique en exprimant sa surprise et sa déception, et il a ensuite rencontré un fonctionnaire du SGRH ainsi que le Chef de ce Service pour discuter du sujet. Par memorandum daté du 30 juin puis par courrier électronique du 28 juillet 2011, le requérant a demandé au Chef du SGRH d'explorer toute solution lui permettant de recevoir l'indemnité correspondant aux 60 jours de congé annuel accumulés entre le 1^{er} mai 1998 et le 15 avril 2011.

8. Par lettre datée du 20 octobre 2011, le Chef du SGRH a informé le requérant que le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat des Nations Unies à New York avait confirmé le décompte des jours de congé annuel tel qu'opéré par le SGRH et le fait qu'aucune indemnité au titre des 60 jours de congé annuel non pris ne pouvait être payée au requérant.

9. Le 16 décembre 2011, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision datée du 3 juin 2011 lui refusant le paiement de 60 jours de congé annuel.

10. Par lettre datée du 8 février 2012, le requérant a été informé que sa demande de contrôle hiérarchique avait été considérée comme tardive et que le Secrétaire général avait en conséquence décidé de la rejeter.

11. Le 10 mai 2012, le requérant a introduit la requête contre la décision lui refusant le paiement des 60 jours de congé payé non pris.

12. Le défendeur a soumis sa réponse à la requête le 14 juin 2012 et le requérant a présenté des observations le 26 octobre suivant.

13. Le 7 novembre 2012, le Tribunal a tenu une audience à laquelle ont participé en personne le requérant et le conseil du défendeur.

14. Le requérant a déposé des observations supplémentaires le 8 novembre 2012.

Arguments des parties

15. Les arguments du requérant sont les suivants :

a. La requête est recevable car sa demande de contrôle hiérarchique n'était pas hors délai. Seule la lettre du 20 octobre 2011, et non le courrier électronique du 3 juin 2011, constitue une décision finale. D'ailleurs, dans le mémorandum qu'il a adressé au Chef du SGRH le 30 juin 2011, il n'a à aucun moment fait référence à une décision. Lors de ses contacts informels avec le Chef du SGRH, ce dernier lui a indiqué qu'il avait engagé des consultations avec l'ONUG ainsi qu'avec le Secrétariat de l'Organisation à New York et qu'il prendrait une décision au terme de ces consultations. Lorsque le requérant s'est enquis de savoir s'il devait présenter une demande de contrôle hiérarchique, le Chef du SGRH lui a répondu qu'il devait attendre une communication formelle avant d'engager une telle démarche ;

b. Si les dispositions 4.17(c) et 9.9 du Règlement du personnel, qui prévoient respectivement l'ajustement de l'indemnité due au titre des jours de congé annuel non pris en fonction des paiements effectués à l'issue de périodes de service antérieures, ainsi que la limitation de l'indemnité versée en lieu et place des jours de congé annuel non pris à 60 jours de traitement, lui était applicables entre 1989 et 1997, l'Administration n'aurait pas dû lui payer plus de 60 jours de congé annuel. Le fait que l'Administration lui ait versé une somme correspondant à 135,5 jours de traitement laisse penser que ces dispositions limitant l'indemnité due au titre des jours de congé annuel non pris n'étaient pas applicables à sa situation ;

c. Personne ne l'a informé au mois de mai 1998 ou postérieurement qu'il n'avait plus droit à l'indemnité versée en compensation des jours de congé annuel qu'il accumulerait. C'est donc en toute bonne foi qu'il a accumulé 60 jours de congé annuel ;

d. Les dispositions concernant le rengagement des fonctionnaires ont été amendées à plusieurs reprises. La disposition 104.3(a) de la version du Règlement du personnel applicable à compter du 1^{er} janvier 1990, qui était en vigueur au moment où le requérant a été rengagé pour la première fois, prévoyait que la limite de 60 jours de traitement pour le paiement de jours de congé annuel accumulés ne s'appliquait qu'au personnel ayant quitté l'Organisation au terme d'une période de service continue. Dès lors, le paiement de jours de congé annuel qu'il avait accumulés ne pouvait donner lieu à aucun ajustement du fait d'un rengagement ultérieur. Dans la version du Règlement du personnel entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, la disposition 104.3(a) s'est enrichie d'une référence à l'ajustement du paiement des jours de congé annuel accumulés auquel le fonctionnaire rengagé avant que 12 mois ne se soient écoulés depuis sa cessation de service peut prétendre au titre d'une deuxième cessation de service. Toutefois, les première et seconde cessations de service du requérant sont survenues en 1990 et 1991, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de cet amendement. Ce n'est que dans la version du Règlement du personnel

entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003 que la disposition 104.3(a) a été amendée pour faire référence à « la première cessation de service et aux suivantes ». De fait, le paiement, entre 1989 et 1997, de 135,5 jours de congé annuel accumulés ne constitue pas une erreur administrative mais l'application correcte des règles applicables au moment de chacune des cessations de service du requérant. En vertu du principe de non-rétroactivité, c'est donc à compter de 1998 que la limite de 60 jours devait être respectée, ce qui a été le cas en l'espèce.

16. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. La requête n'est pas recevable puisque le requérant n'a présenté sa demande de contrôle hiérarchique que le 16 décembre 2011, c'est-à-dire plus de six mois après avoir été informé le 3 juin 2011 qu'il ne pouvait recevoir une indemnité supplémentaire au titre des 60 jours de congé annuel non pris. Or, la disposition 11.2(c) du Règlement du personnel impose un délai de 60 jours pour demander le contrôle hiérarchique d'une décision contestée. La lettre du 20 octobre 2011 n'est qu'une confirmation de ce qui avait été dit auparavant au requérant et elle n'a pu avoir pour effet de rouvrir les délais ;

b. Le fait que le Chef du SGRH lui ait dit qu'il pouvait attendre, pour présenter sa demande de contrôle hiérarchique, la fin de consultations internes n'a pu avoir pour effet d'étendre les délais pour présenter la demande de contrôle hiérarchique dès lors que ce pouvoir n'appartient qu'au Secrétaire général ;

c. La décision contestée a été prise conformément aux dispositions applicables. Entre 1989 et 1997, le requérant a été rengagé après chaque cessation de service et, du fait d'une erreur administrative, l'Administration lui a payé une indemnité correspondant à 135,5 jours de traitement alors qu'il ne pouvait percevoir au maximum qu'une indemnité correspondant à 60 jours de traitement. Au mois d'avril 2011, elle a réalisé que le requérant s'était vu payer plus qu'il n'aurait dû en vertu du Règlement du personnel. Elle est tenue de mettre fin aux situations

illégalles dès qu'elles sont découvertes. Or, si elle n'a pu procéder au recouvrement des sommes dues, elle a déterminé que le requérant n'avait pas droit au paiement d'une indemnité supplémentaire au titre des 60 jours de congé non pris ;

d. L'Administration ne pouvait informer le requérant plus tôt car l'erreur a été découverte tardivement. Le requérant ne peut cependant prétendre qu'il ne connaissait pas l'existence de la disposition 4.17(c) du Règlement du personnel car il en a été informé lors du séminaire auquel il a assisté le 4 avril 2011. De plus, ainsi que l'a rappelé le Tribunal d'appel, nul n'est censé ignorer la loi.

Jugement

Sur la recevabilité

17. Pour soutenir que le requérant n'est pas recevable à demander au Tribunal de condamner l'Administration à lui verser une indemnité correspondant aux 60 jours de congés accumulés qu'il n'avait pas pris à la date de sa mise à la retraite, le défendeur soutient qu'il n'a pas respecté les délais prescrits pour présenter une demande préalable de contrôle hiérarchique.

18. La disposition 11.2 du Règlement du personnel prévoit :

a) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail ... doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

...

c) Pour être recevable, toute demande de contrôle hiérarchique doit être adressée au Secrétaire général dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester. Le Secrétaire général peut proroger ce délai, dans les conditions fixées par lui, en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman.

19. Il ressort des pièces du dossier que le requérant a été informé le 3 juin 2011 par courrier électronique qu'il lui avait été payé l'indemnité maximum à laquelle il pouvait prétendre au titre des congés annuels non pris. Il n'est pas contesté qu'après avoir reçu cette information, le requérant a eu plusieurs échanges, écrits et verbaux, avec le SGRH à l'occasion desquels il a demandé que l'Administration lui paye l'indemnité au titre des 60 jours de congé annuel non pris à la date de sa mise à la retraite. Il ressort notamment de la lettre du 20 octobre 2011 envoyée au requérant par le Chef du SGRH que ce dernier a consulté le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat des Nations Unies à New York sur le bien-fondé de la position du SGRH.

20. En outre, le défendeur ne conteste pas que le Chef du SGRH a informé le requérant qu'il pouvait attendre pour présenter sa demande de contrôle hiérarchique le résultat de la consultation qu'il avait initiée auprès du Bureau de la gestion des ressources humaines.

21. Ainsi, si le défendeur est fondé à soutenir que les délais pour présenter la demande de contrôle hiérarchique doivent être respectés strictement et ne peuvent être prolongés, sauf exceptions qui n'existent pas en l'espèce, le Tribunal considère que le délai ne peut commencer à courir qu'à compter de la notification au fonctionnaire d'une décision définitive de l'Administration. Or il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que pour le Chef du SGRH, aussi bien que pour le requérant, le courrier électronique du 3 juin 2011 n'était pas une décision définitive susceptible de recours. Ainsi le requérant est en droit de soutenir que seule la lettre du 20 octobre 2011 a eu pour effet de faire courir les délais et qu'il était donc dans les temps lorsque le 16 décembre 2011 il a présenté sa demande de contrôle hiérarchique. Ainsi le Tribunal considère que la requête est recevable.

Sur le fond

22. Pour apprécier la légalité de la décision refusant au requérant le paiement d'une indemnité en compensation des jours de congé annuel accumulés entre le 1^{er} mai 1998 et le 15 avril 2011 et non pris à la date de sa mise à la retraite, le Tribunal doit tout d'abord préciser quel est le texte applicable à l'espèce.

23. La disposition 9.9 du Règlement du personnel en vigueur à la date du 15 avril 2011 prévoit :

Tout fonctionnaire qui, au moment de sa cessation de service, a accumulé des jours de congé annuel reçoit une somme en compensation des jours de congé accumulés jusqu'à concurrence de ... soixante jours ouvrables pour les titulaires d'engagements ... de durée déterminée, conformément aux dispositions 4.18 et 5.1 du présent Règlement.

24. Il ressort très clairement du texte ci-dessus que ce n'est qu'au titre de sa dernière cessation de service le 15 avril 2011 que le requérant, titulaire d'un engagement de durée déterminée depuis le 1^{er} mai 1998, est susceptible de bénéficier de l'indemnité compensatoire prévue par ledit texte. Ainsi les droits de l'intéressé doivent être examinés en vertu de la réglementation applicable à la date à laquelle est né son droit, soit le 15 avril 2011.

25. Contrairement à ce que prétend le requérant, qui soutient que certains textes antérieurs à la disposition ci-dessus ont créé des droits à son profit, le Tribunal constate que le requérant ne peut se prévaloir de droits acquis en cette matière. En effet si le requérant, pendant la période de son dernier engagement, soit du 1^{er} mai 1998 au 15 avril 2011, a pu acquérir des droits en ce qui concerne les congés, il ne peut s'agir que du droit au bénéfice des congés annuels, et ce droit ne lui est pas contesté. Toutefois, en ce qui concerne le droit à une compensation pour des congés non pris, ce droit au mieux n'a pu naître qu'à la date de son départ à la retraite et en aucun cas auparavant dès lors que le requérant jusqu'à la date de son départ à la retraite pouvait à tout moment opter pour prendre effectivement ses congés plutôt que les accumuler en vue d'une indemnité compensatoire.

26. Ainsi le Tribunal doit examiner si à la date du 15 avril 2011 la réglementation en vigueur lui permettait d'obtenir le versement d'une indemnité correspondant à 60 jours de congé annuel non pris.

27. La disposition ci-après, en vigueur à la date du 15 avril 2011, précise les conditions dans lesquelles une telle indemnité peut être versée :

Disposition 4.17

Rengagement

...

c) Si le fonctionnaire est rengagé dans une organisation appliquant le régime commun des Nations Unies moins de douze mois après sa cessation de service, toute somme à laquelle il peut prétendre à la fin de son rengagement au titre ... du paiement de jours de congé annuel accumulés doit être ajustée de façon que le nombre de mois, semaines ou jours de traitement correspondant à ces paiements, ajouté à celui des mois, semaines ou jours de traitement qui lui ont été payés à l'issue de périodes de service antérieures, ne dépasse pas le nombre de mois, semaines ou jours de traitement qui lui auraient été payés s'il avait été employé de façon continue.

28. Il ressort des termes mêmes de la disposition ci-dessus que le requérant, qui a bénéficié depuis le 1^{er} septembre 1989 de plusieurs rengagements moins de douze mois après chacune des ses cessations de service dans une organisation appliquant le régime commun des Nations Unies, doit être considéré, en ce qui concerne ses droits à l'indemnité compensatoire, comme s'il avait été employé de façon continue. Or, par application de la disposition précitée 9.9 du Règlement du personnel, ses droits à l'indemnité compensatoire sont limités à 60 jours pour l'ensemble de la période allant de son premier engagement le 1^{er} septembre 1989 à la date de son départ à la retraite le 15 avril 2011.

29. Il ressort des pièces du dossier que le requérant a perçu en plusieurs fois au titre de la même période une indemnité correspondant à 135,5 jours de congés accumulés. Ainsi, sans qu'il soit besoin pour le Tribunal de se prononcer sur la question de savoir si c'est à bon droit ou à tort que le requérant a bénéficié de cette indemnité de 135,5 jours, il est constant qu'il a bénéficié d'une indemnité de plus de 60 jours et donc, le Tribunal considère qu'il ne peut plus prétendre à une quelconque indemnité compensatoire de congés accumulés lors de son départ à la retraite.

30. Si le requérant soutient que l'Administration ne l'a pas informé de ses droits, le Tribunal rappelle d'une part que les fonctionnaires sont censés connaître

l'ensemble des dispositions du Règlement du personnel qui leur sont applicables et que d'autre part c'est dès le 1^{er} janvier 2003 que le Règlement du personnel (voir circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2003/1) a précisé de façon claire dans la disposition 104.3 que les fonctionnaires placés dans la situation du requérant devaient être considérés au regard de l'indemnité litigieuse comme employés de façon continue.

31. Il résulte de tout ce qui précède que même si la requête est recevable quant aux délais, elle ne peut être que rejetée au fond.

Décision

32. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 9 novembre 2012

Enregistré au greffe le 9 novembre 2012

(Signé)

René M. Vargas M., greffier, Genève