

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

F.
c.
ESO

139^e session

Jugement n° 4921

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. G. F. le 1^{er} mars 2021, le mémoire en réponse de l'ESO du 22 juillet 2021, la réplique du requérant du 20 octobre 2021 et la duplique de l'ESO du 21 décembre 2021;

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 la décision de l'ESO de ne pas appliquer les seuils définis dans ses Statut et Règlement du personnel au coefficient d'ajustement au coût de la vie des allocations de foyer et pour enfant à charge qui lui ont été versées.

Le requérant est un membre du personnel de l'ESO recruté sur le plan international en poste dans un lieu d'affectation au Chili. En tant que membre du personnel recruté sur le plan international marié avec un enfant à charge et basé dans un lieu d'affectation en dehors de l'Allemagne, il a droit à une indemnité d'expatriation, ainsi qu'à des allocations de foyer et pour enfant à charge.

Les Statut et Règlement du personnel de l'ESO prévoient que les rémunérations et les allocations des membres du personnel en poste dans des lieux d'affectation en dehors de l'Allemagne sont adaptées en y appliquant un coefficient d'ajustement au coût de la vie.

Au moment des faits, l'article 5.03 de l'annexe R A 5 aux Statut et Règlement du personnel de l'ESO prévoyait notamment ce qui suit:

«L'indemnité d'expatriation pour le fonctionnaire visée aux articles A 5.02 et 5.04 du Statut du personnel est adaptée en lui appliquant un coefficient d'ajustement au coût de la vie établi par EUROCOST qui reflète l'écart du coût de la vie entre la ville de référence du pays du lieu d'affectation et la ville principale de Munich. Si des écarts substantiels de coût de la vie apparaissent au sein d'un même pays, plusieurs villes de référence peuvent être retenues. Dans ce cas, l'écart de coût de la vie pour la ville de référence la plus proche du lieu d'affectation s'applique. Le coefficient d'ajustement au coût de la vie est appliqué à hauteur de 60 pour cent à l'indemnité d'expatriation. Le coefficient d'ajustement au coût de la vie maximum appliqué à l'indemnité d'expatriation est de +/- 13,3 pour cent pour les fonctionnaires bénéficiaires d'une allocation de foyer et de +/- 10 pour cent pour ceux qui n'en bénéficient pas.»*

De même, l'article R IV 1.12 du Règlement du personnel prévoyait que «100 pour cent de l'allocation de foyer accordée aux fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation en dehors de l'Allemagne [devait] être adaptée en fonction du coefficient d'ajustement au coût de la vie, conformément aux dispositions exposées à l'article 5.03 de l'annexe R A 5»*. De même, l'article R IV 1.13 du Règlement du personnel prévoyait notamment que «100 pour cent de l'allocation pour enfant à charge accordée aux fonctionnaires en poste dans un lieu d'affectation en dehors de l'Allemagne [devait] être adaptée en fonction du coefficient d'ajustement au coût de la vie, conformément aux dispositions exposées à l'article 5.03 de l'annexe R A 5»*.

Le 12 février 2020, le requérant forma un recours auprès du Directeur général pour contester la décision de l'ESO de «ne pas appliquer les seuils définis à l'article 5.03 de l'annexe R A 5 à la correction du coût de la vie pour l'allocation pour enfant à charge [...] et l'allocation de foyer [...] pour les salaires de décembre 2019 et janvier

* Traduction du greffe.

2020»*. Constatant que le coefficient d'ajustement au coût de la vie pour décembre 2019 et janvier 2020 était respectivement de -16,36 pour cent et -15,54 pour cent, le requérant affirmait que l'ESO avait incorrectement appliqué ces valeurs (pourcentages) lors de l'ajustement des allocations de foyer et pour enfant à charge qui lui avait été versées en décembre 2019 et janvier 2020 (comme le montraient ses feuilles de paie respectives), puisque ces valeurs (pourcentages) dépassaient le seuil (limite) de +/- 13,3 pour cent défini à l'article 5.03 de l'annexe R A 5, qui devait lui être appliqué conformément aux articles R IV 1.12 et R IV 1.13 du Règlement du personnel de l'ESO. Le requérant demandait au Directeur général de «revoir le calcul de ses salaires de décembre 2019 et janvier 2020 de sorte que la correction apportée [au coût de la vie] ne dépasse pas le seuil défini, à savoir -13,3 pour cent»*.

Le 22 mars 2020, le requérant fut informé que la Commission consultative paritaire de recours s'était réunie pour examiner son recours. Le 10 juin 2020, l'administration présenta une déclaration pour répondre au recours du requérant, dans laquelle elle invoquait le contexte historique et des décisions du Comité financier de l'ESO pour tenter d'expliquer les raisons pour lesquelles elle avait correctement appliqué le seuil du coefficient d'ajustement au coût de la vie, tel que défini à l'article 5.03 de l'annexe R A 5, mais exclusivement à l'indemnité d'expatriation et non aux allocations de foyer et pour enfant à charge.

Ayant tenu audience le 9 septembre 2020, la Commission consultative paritaire de recours présenta son rapport ainsi qu'une recommandation au Directeur général le 7 octobre 2020. Elle faisait valoir que les Statut et Règlement du personnel, de même que la lettre de nomination, définissaient les termes de la relation contractuelle entre l'ESO et ses fonctionnaires et, même si les documents du Comité financier étaient des documents officiels de l'ESO, ils ne s'inscrivaient pas dans cette relation et les fonctionnaires n'étaient pas censés tenir compte du contexte ni de l'intention figurant dans des documents dont ils pourraient ne pas avoir connaissance et auxquels ils pourraient ne

* Traduction du greffe.

pas avoir accès. La Commission consultative paritaire de recours estimait qu'il était raisonnable pour un lecteur de supposer que le seuil mentionné à l'article 5.03 de l'annexe R A 5 s'appliquait aux allocations prévues aux articles R IV 1.12 et R IV 1.13. Tout en reconnaissant que l'intention de l'ESO était peut-être que le seuil du coefficient d'ajustement au coût de la vie ne s'applique qu'à l'indemnité d'expatriation, la Commission consultative paritaire de recours prévenait que la formulation des Statut et Règlement du personnel n'était pas suffisamment explicite quant à l'intention qui sous-tendait les règles et concluait que le contenu des Statut et Règlement du personnel était applicable et devait prévaloir. En outre, elle demandait instamment à l'ESO d'envisager une révision complète des Statut et Règlement du personnel et des circulaires administratives applicables afin de clarifier l'intention qui sous-tendait les règles, d'éliminer les règles obsolètes et de réduire les possibilités d'interprétations divergentes.

Dans une décision du 5 décembre 2020, le Directeur général informa le requérant qu'il rejetait son recours, car il estimait que les recommandations de la Commission consultative paritaire de recours n'étaient pas conformes aux principes du Tribunal concernant l'interprétation des règles et s'appuyaient sur une mauvaise compréhension de l'objectif du seuil défini à l'article 5.03 de l'annexe R A 5. Il notait que les raisons de la décision de l'administration, fournies au requérant avec la réponse de l'administration du 10 juin 2020 à son recours, restaient pleinement valables. Le Directeur général prenait bonne note de la recommandation de la Commission consultative paritaire de recours concernant une révision complète des Statut et Règlement du personnel de l'ESO, et des circulaires administratives applicables. Le 1^{er} mars 2021, le requérant forma une requête devant le Tribunal en vue d'attaquer la décision du 5 décembre 2020.

Après le dépôt de la requête, l'ESO proposa de payer au requérant la somme de 26,99 euros (correspondant à sa perte présumée, c'est-à-dire le montant retenu des allocations de foyer et pour enfant à charge qui lui avaient été versées pour les mois de décembre 2019 et janvier 2020)

pour solde de tout compte. L'intéressé rejeta cette offre et proposa de se désister de sa requête à la condition que le Directeur général retire la décision attaquée et que l'ESO ajuste tous les salaires à partir de décembre 2019 et lui rembourse tous les frais encourus. Aucun accord ne put finalement être conclu et, le 23 juin 2021, le Directeur général décida de verser au requérant la différence entre les allocations de foyer et pour enfant à charge réclamées et celles effectivement versées pour les mois de décembre 2019 et janvier 2020. Le 2 juillet 2021, en exécution de cette décision, la somme de 26,99 euros fut transférée sur le compte du requérant.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée en date du 5 décembre 2020, de même que toutes ses feuilles de paie à partir du 1^{er} décembre 2019 sur lesquelles est appliquée la décision attaquée et d'ordonner à l'ESO de lui fournir de nouvelles feuilles de paie révisées à partir de cette date. Il demande également au Tribunal d'ordonner à l'ESO de lui verser des dépens d'un montant à définir à la fin de la procédure devant le Tribunal.

L'ESO demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant sans objet et irrecevable ou, à défaut, comme étant dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant fait principalement valoir qu'en contradiction avec les dispositions des Statut et Règlement du personnel, le Département des finances de l'ESO aurait mal calculé ses allocations de foyer et pour enfant à charge pour les mois de décembre 2019 et janvier 2020, et l'aurait donc privé d'une somme qui lui était due au titre de ces allocations. À l'époque, le requérant était un membre du personnel de l'ESO recruté sur le plan international en poste dans un lieu d'affectation au Chili et, comme il était marié et avait un enfant à charge, il était en droit de percevoir ces allocations conformément à l'article 5.03 de l'annexe R A 5 aux Statut et Règlement du personnel et aux articles R IV 1.12 et R IV 1.13 du Règlement du personnel.

2. Le requérant affirme, dans sa requête, qu'il a formé son recours interne auprès du Directeur général en février 2020 pour contester le fait que l'ESO n'avait pas respecté les seuils applicables au coefficient d'ajustement au coût de la vie pour ses allocations de foyer et pour enfant à charge. Selon lui, il a agi de la sorte après avoir constaté, sur ses feuilles de paie des mois de décembre 2019 et janvier 2020, que contrairement aux trois dispositions précitées des Statut et Règlement du personnel, ces indemnités avaient été ajustées de -16,16 pour cent pour le mois de décembre 2019 et de -15,54 pour cent pour le mois de janvier 2020. Il soutient que l'ESO avait ainsi omis d'appliquer le seuil prescrit pour le coefficient d'ajustement au coût de la vie de ces deux allocations, conformément aux Statut et Règlement du personnel, qui prévoyaient qu'elles seraient «adaptée[s] en fonction du coefficient d'ajustement au coût de la vie, conformément aux dispositions exposées à l'article 5.03 de l'annexe R A 5»*. Celles-ci prévoyaient que «[l]e coefficient d'ajustement au coût de la vie maximum appliqué à l'indemnité d'expatriation [était] de +/- 13,3 pour cent pour les fonctionnaires bénéficiaires de l'allocation de foyer et de +/- 10 pour cent pour ceux qui n'en [bénéficiaient] pas»*. Il fait valoir que, d'après le libellé clair des trois dispositions des Statut et Règlement du personnel, le seuil, le «coefficient d'ajustement au coût de la vie maximum», doit s'appliquer non seulement à l'indemnité d'expatriation, ce qui correspond à la pratique de l'ESO, mais aussi aux allocations de foyer et pour enfant à charge, dès lors qu'il n'existe aucune disposition permettant de déroger aux termes clairs de l'article 5.03 de l'annexe R A 5 que l'Organisation applique pour calculer ces deux allocations.

3. Les arguments exposés ci-dessus sont conformes à la jurisprudence du Tribunal, citée, par exemple, au considérant 3 du jugement 4639, selon laquelle il est de règle, en matière d'interprétation des textes, qu'il convient de donner aux mots leur sens évident et ordinaire et que les termes d'un texte doivent être analysés de manière objective en fonction de leur contexte, de leur objet et de leur but.

* Traduction du greffe.

Néanmoins, lorsque, après mise en œuvre de cette méthode d'interprétation, subsiste une ambiguïté dans le texte à appliquer, les dispositions statutaires ou réglementaires édictées par une organisation internationale doivent, par principe, être interprétées dans le sens favorable aux intérêts de ses fonctionnaires, et non à ceux de l'organisation elle-même. Comme la Commission consultative paritaire de recours l'a conclu à juste titre, le Tribunal estime que les termes, mentionnés ci-dessus, employés à l'article 5.03 de l'annexe R A 5 des Statut et Règlement du personnel sont clairs et sans équivoque. Ces termes définissaient le seuil applicable au coefficient d'ajustement au coût de la vie des allocations de foyer et pour enfant à charge du requérant qui aurait dû figurer sur ses feuilles de paie pour les mois de décembre 2019 et janvier 2020. Le Directeur général a commis une erreur en rejetant la recommandation de la Commission consultative paritaire de recours selon laquelle les seuils étaient applicables. L'argument principal de l'ESO, selon lequel sa pratique non contestée de ne pas appliquer le seuil expressément prévu à l'article 5.03 de l'annexe R A 5 aux allocations de foyer et pour enfant à charge, mais d'appliquer plutôt la totalité du coefficient d'ajustement au coût de la vie, n'avait soulevé aucune objection du personnel depuis 2005, ne tient pas compte du fait qu'une pratique, aussi ancienne soit-elle, ne peut remplacer les termes clairs et sans équivoque d'une règle ni y déroger. Comme le Tribunal l'a rappelé au considérant 6 du jugement 4026, une pratique ne peut se voir reconnaître de valeur juridique si elle contrevient à des dispositions spécifiques qui sont déjà en vigueur.

4. Compte tenu de ce qui précède, la décision de l'ESO de rembourser au requérant les sommes supplémentaires qu'il a réclamées pour les mois de décembre 2019 et janvier 2020 était correcte. Sur ce point, la requête est devenue sans objet, comme l'affirme l'ESO. Il en va de même de la conclusion de l'intéressé tendant à ce que le Tribunal ordonne à l'ESO de lui fournir de nouvelles feuilles de paie révisées pour décembre 2019 et janvier 2020. Dans la mesure où, dans son recours interne, le requérant n'a contesté que ses feuilles de paie de décembre 2019 et janvier 2020, et n'a sollicité qu'une révision du calcul qui y était effectué, la présente requête est irrecevable en vertu de

l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, dans la mesure où il demande au Tribunal d'ordonner à l'ESO d'annuler toutes les feuilles de paie suivantes dans lesquelles la décision contestée a été appliquée. Cependant, le Tribunal veut croire que, dans un souci de justice et d'équité, l'ESO veillera à ce que le requérant bénéficie pleinement des constatations qu'il a formulées au considérant 3 du présent jugement.

5. Dans la mesure où ce n'est qu'après la saisine du Tribunal par le requérant que l'ESO lui a remboursé les sommes supplémentaires qu'il réclamait sur ses feuilles de paie des mois de décembre 2019 et janvier 2020, il sera ordonné à l'ESO de lui verser la somme de 10 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'ESO versera au requérant la somme de 10 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 22 octobre 2024, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 6 février 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

MIRKA DREGER