



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2019/097

Jugement n° UNDT/2021/015

Date : 26 février 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffe : New York

Greffier : M^{me} Nerea Suero Fontecha

GONZALEZ VASQUEZ

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

George Irving

Conseil du défendeur :

Alan Gutman, Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Par requête du 13 décembre 2019, la requérante a contesté la méthode employée pour décider de la promotion de la classe G-6, échelon 11, à la classe P-2 échelon 1, faisant valoir que l'indemnité de poste ne devrait pas être prise en considération dans le calcul de son traitement de base net.
2. Par réponse du 8 janvier 2020, le défendeur a affirmé que la requête était dénuée de fondement.
3. Dans l'ordonnance n° 194 (NY/2020) du 9 décembre 2020, le Tribunal a noté qu'aucune des parties n'avait demandé la production de preuves supplémentaires et que l'affaire semblait en état d'être jugée. Il a donc été ordonné à la requérante de déposer ses conclusions finales le 14 janvier 2021 au plus tard, ce qu'elle a fait.
4. Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal fait droit à la requête dans sa totalité.

Faits

5. Après avoir réussi l'examen du programme Jeunes administrateurs en 2017, la requérante a été sélectionnée pour un poste de spécialiste adjointe des ressources humaines (P-2) le 12 juin 2019. Elle occupait alors un poste G-6, échelon 11.
6. L'offre d'engagement datée du 19 juillet 2019 a précisé que, dans ses nouvelles fonctions, la requérante occuperait un poste P-2, échelon 1.
7. Le 22 juillet 2019, la requérante a demandé au Service de l'appui aux clients au Siège de reconsidérer sa nomination à l'échelon 1, faisant observer qu'à la classe P-2, échelon 1, le « traitement de base net » par an était de 47 322 dollars des États-Unis, alors qu'à la classe G-6, échelon 10, il était de 68 063 dollars des États-Unis.

8. Le 23 juillet 2019, le Service de l'appui aux clients au Siège a répondu que la pratique de longue date de l'Organisation était d'appliquer la formule de calcul de la promotion de G à P pour les nominations, dans la catégorie des administrateurs, des candidats du programme Jeunes administrateurs actuellement en poste et que le traitement à la classe P-2, échelon 1, serait de 77 512 dollars des États-Unis au total, soit un traitement de base net de 47 292 dollars et une indemnité de poste de 30 220 dollars.

Examen

Objet de l'affaire

9. Les parties conviennent que la détermination de l'échelon de la requérante à la classe P-2, après sa promotion de la classe G-6, échelon 11, est régie par la disposition 3.4 b) du Règlement du personnel, ainsi libellée (non souligné dans l'original) :

... Le fonctionnaire promu, nommé pour une durée déterminée ou à titre continu dans sa nouvelle classe, se voit attribuer l'échelon le plus bas qui lui assure une augmentation de son *traitement de base net* au moins égale à deux échelons de son ancienne classe.

10. La question qui se pose est donc de savoir ce que signifie « traitement de base net » et, en particulier, de déterminer s'il était légal de la part du Service de l'appui aux clients au Siège de tenir compte du versement de l'indemnité de poste dans le calcul du traitement de base net de la requérante au moment de fixer son échelon à la classe P-2, après sa promotion de la classe G-6, échelon 11.

Argumentation des parties

11. En substance, la requérante soutient qu'il était contraire à la disposition 3.4 b) du Règlement du personnel de tenir compte du versement de l'indemnité de poste pour calculer son traitement de base net à la classe P-2.

12. Les moyens du défendeur peuvent se résumer comme suit :
- a. L'objet de la disposition 3.4 du Règlement du personnel est de faire en sorte que la rémunération nette d'un(e) fonctionnaire ne diminue pas lors de sa promotion. Dans cette optique, l'Organisation tient compte, au moment de la promotion, des différences entre le barème des traitements des agents des services généraux et celui des administrateurs ;
 - b. Le barème des traitements des administrateurs et celui des agents des services généraux diffèrent dans la manière dont ils tiennent compte du coût de la vie dans un lieu d'affectation. Celui des agents des services généraux comprend un élément « coût de la vie » que ne comprend pas celui des administrateurs : ces derniers perçoivent un ajustement au coût de la vie appelé « indemnité de poste ». Le Tribunal administratif des Nations Unies a expliqué l'importance de tenir compte de cette différence dans le calcul d'un traitement à la suite d'une promotion dans la classe supérieure [Jugement n° 175, affaire *Garnett* (1973), en rapport avec la disposition 103.9 du Règlement du personnel, ancienne disposition 3.4 b)] ;
 - c. C'est à bon droit que l'Organisation a proposé à la requérante une nomination à l'échelon 1 de la classe P-2 ; cela répondait aux exigences de la disposition 3.4 du Règlement du personnel en permettant à la requérante de bénéficier d'une augmentation de sa rémunération nette à l'occasion de sa promotion dans la catégorie des administrateurs ;
 - d. Conformément à la disposition 3.4 du Règlement du personnel, l'Organisation a d'abord calculé quelle aurait été la rémunération nette de la requérante si on lui avait attribué deux échelons à son ancienne classe G-6, échelon 11. À ce niveau, la rémunération nette prévue était de 76 115 dollars des États-Unis. Ensuite, l'Organisation a sélectionné l'échelon le plus bas du barème des traitements applicable à la classe P-2 pour lequel la rémunération

nette était au moins égale à 76 115 dollars des États-Unis, ce qui correspondait à l'échelon 1. Pour cet échelon, la rémunération nette était de 79 264,6 dollars, et le total dépassait la rémunération nette que la requérante aurait touchée si elle avait gagné deux échelons à la classe G-6, à savoir 76 115 dollars des États-Unis ;

e. Les arguments de la requérante concernant le terme « traitement de base net » visé par la disposition 3.4 b) du Règlement du personnel n'ont aucun fondement juridique et aucune justification politique car le barème des traitements applicable aux agents des services généraux comprend un élément « coût de la vie » que ne comprend pas celui des administrateurs. L'Organisation tient compte de cette différence lorsqu'elle promeut un(e) fonctionnaire dans la catégorie supérieure. Comme il a été jugé dans l'affaire *Garnett*, ne pas en tenir compte reviendrait à comparer des choses qui ne peuvent l'être et dénaturerait l'objet même de la disposition. Par conséquent, pour calculer le traitement applicable en cas de promotion dans la catégorie supérieure, l'Organisation tient compte de la rémunération additionnelle que le (la) fonctionnaire devenu(e) administrateur(trice) touchera avec l'indemnité de poste ;

f. Le jugement rendu par le Tribunal du contentieux administratif dans l'affaire *Valentine* (UNDT/2018/050) n'est pas pertinent en l'espèce, car il concerne l'interprétation du terme « traitement de base net » dans le contexte de l'octroi de dommages-intérêts pour préjudice matériel au titre de l'article 10.5 b) du Statut du Tribunal et non le calcul de la rémunération lors d'une promotion dans la catégorie supérieure en application de la disposition 3.4 b) du Règlement du personnel. En outre, dans l'affaire *Valentine*, le Tribunal s'est fondé à tort sur un jugement annulé, à savoir celui rendu dans l'affaire *Lloret Alcaniz et consorts* (UNDT/2017/097). Le terme « traitement de base net » employé par les tribunaux pour calculer le montant

de la réparation du préjudice matériel ne tient pas compte de l'indemnité de poste, pour les raisons exposées par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Kasyanov* (2010-UNAT-076) ;

g. La disposition 3.4 du Règlement du personnel fait une distinction entre le traitement établi lors de l'engagement initial d'un(e) fonctionnaire et celui déterminé lors de sa promotion. L'avis de la requérante concernant cette distinction n'est ni susceptible de recours ni pertinent en l'espèce, le Tribunal du contentieux administratif n'étant pas une cour constitutionnelle et n'ayant pas compétence pour contrôler la légalité du Statut et du Règlement du personnel.

Signification du terme « traitement de base net » dans la disposition 3.4 b) du Règlement du personnel

13. Le Tribunal d'appel a toujours posé que, partout dans le monde, la première étape à suivre pour interpréter une règle, quelle qu'elle soit, consistait à en examiner les termes dans leur sens littéral [voir le paragraphe 28 de l'arrêt *Scott* (2012-UNAT-225), cité notamment dans les arrêts *De Aguirre* (2016-UNAT-705), *Timothy* (2018-UNAT-847) et *Ozturk* (2018-UNAT-892)]. C'est ce qu'on appelle la règle du sens ordinaire.

14. Dans son sens ordinaire, le terme « traitement de base net » n'est guère parlant, de sorte que le Tribunal va plutôt chercher une définition faisant autorité. Ayant examiné le cadre juridique régissant le contrat de travail de la requérante, le Tribunal constate toutefois qu'il ne donne aucune définition légale du « traitement de base net ». En outre, ce terme ne figure pas une seule fois dans le contrat de la requérante, qui, sous la rubrique « Traitement et indemnités », mentionne la rémunération considérée aux fins de la pension, le traitement de base brut, le traitement net après déduction de la contribution du personnel et l'indemnité de poste.

15. Au lieu de parler de « traitement de base net », le défendeur se réfère, dans toutes ses observations, à la « rémunération nette », terme qui semble renvoyer au montant réel touché par la requérante à titre de traitement à la fin de chaque mois. Cependant, rien n'indique que la « rémunération nette » et le « traitement de base net » soient la même chose. En fait, le défendeur n'a même pas précisé où la « rémunération nette » était définie, que ce soit dans le Statut ou le Règlement du personnel ou dans le contrat de travail.

16. En l'absence d'une définition appropriée du terme « traitement de base net », le Tribunal est donc amené à lui donner un sens sur la base du contexte et d'une interprétation téléologique [à l'appui de cette interprétation, voir, par exemple, l'Arrêt *Collins* (2020-UNAT-1021, par. 43)].

17. À cet égard, après un examen attentif du Statut et du Règlement du personnel, le Tribunal note que le terme « traitement de base net » est également employé ailleurs que dans la disposition 3.4 b) du Règlement : lorsque certains avantages et droits à prestations sont calculés sur la base du traitement de base net, il est toujours précisé « *majoré de l'indemnité de poste* » ou « *plus l'indemnité de poste* » (non souligné dans l'original) (voir les articles 3.4 et 3.5 du Statut du personnel, ainsi que les dispositions 3.6 b) i) et ii), 9.9 a) i) et ii), et 13.11 a) du Règlement du personnel). Cela montre clairement que, selon le Statut et le Règlement du personnel, l'indemnité de poste ne doit pas être calculée comme faisant partie du traitement de base net, mais qu'il s'agit au contraire d'un montant bien distinct.

18. Dans le même ordre d'idées, dans l'offre d'emploi, l'« indemnité de poste » est mentionnée séparément du « traitement de base brut » et du « traitement net après déduction de la contribution du personnel », ce qui montre qu'elle n'est incluse dans aucun de ces deux montants.

19. Cette logique découle également de la définition de l'objet de l'« indemnité de poste » donnée dans la disposition 3.7 a) du Règlement du personnel, à savoir « assurer

l'équité de pouvoir d'achat des fonctionnaires dans les différents lieux d'affectation ».

Elle est renouvelée dans l'Annexe 1 du Statut, qui dispose au paragraphe 9 que :

... Pour offrir aux fonctionnaires des niveaux de vie équivalents dans les différents bureaux, le Secrétaire général peut ajuster les traitements de base [...] par le jeu d'indemnités de poste qui n'entrent pas dans la rémunération considérée aux fins de la pension et sont déterminées en fonction du coût de la vie, du niveau de vie et de facteurs connexes au lieu d'affectation intéressé par rapport à New York. Ces indemnités ne sont pas soumises à retenue au titre des contributions du personnel.

20. De même, le Tribunal d'appel a jugé dans l'arrêt *Kasyanov*, auquel le défendeur se réfère également, que l'indemnité de poste n'était pas considérée comme un revenu net mais comme un moyen, pour le fonctionnaire, de maintenir le même niveau de revenu malgré les différences de coût de la vie dans les différents lieux d'affectation de l'Organisation et n'était versée que si le fonctionnaire vivait effectivement dans le lieu d'affectation (par. 27).

21. Le traitement de base, contrairement à l'indemnité de poste, est le même dans tous les lieux d'affectation pour tous les fonctionnaires de la même classe et du même échelon. Il est utilisé pour calculer le montant de l'indemnité de poste (multiplicateur du coût de la vie) et de certaines indemnités de cessation de service, selon la brochure de la Commission de la fonction publique internationale sur le régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations [Nations Unies, février 2021], p. 1 (par. 3)]. La Commission y fait également référence au traitement de base net, qui est la rémunération minimale à verser : il n'est procédé à aucune déduction de ce montant.

22. Dans le Jugement *Valentine* [UNDT/2018/050 (par. 9)], le Tribunal du contentieux administratif est parvenu à une conclusion similaire en jugeant que le traitement de base net s'entendait du traitement brut moins la contribution du personnel et ne comprenait pas d'indemnité de poste. Contrairement à ce qu'affirme le défendeur, le fait que l'affaire *Valentine* concernait la réparation d'un préjudice en application de l'article 10.5 b) du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies,

et non une promotion comme en l'espèce, ne fait aucune différence – le terme doit incontestablement être compris et appliqué uniformément dans toutes les situations pertinentes liées au contrat de travail.

23. De même, l'argument du défendeur selon lequel la définition du terme « traitement de base net » donnée dans le Jugement *Valentine* est inapplicable car celui-ci se réfère au Jugement *Lloret Alcaniz et consorts* (UNDT/2017/097), qui a été annulé par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Lloret Alcaniz et consorts* (2018-UNAT-840), n'est pas pertinent. Le recours formé devant le Tribunal d'appel ne portait pas sur la manière dont le Tribunal du contentieux administratif avait défini le « traitement de base net » en première instance et, en tout état de cause, le Tribunal d'appel a fait la distinction entre « traitement de base net et indemnité de poste » dans la dernière phrase du paragraphe 9 (non souligné dans l'original). De fait, le Tribunal d'appel n'a donc pas annulé la définition du « traitement de base net » donnée par le Tribunal du contentieux administratif dans l'affaire *Lloret Alcaniz et consorts*, ainsi libellé (par. 101) [Traduction non officielle],

... Il est à noter que le « traitement net » mentionné dans les lettres de nomination des requérants s'entend du traitement brut moins les contributions du personnel. Cela cadre avec la terminologie employée dans le barème des traitements, qui figure à l'annexe du Statut et du Règlement du personnel. Le terme « traitement de base net » est plus largement employé dans le Statut et le Règlement du personnel, notamment pour le calcul des indemnités pour charges de famille et des indemnités transitoires. Il est entendu, toutefois, que les deux termes ont la même signification. Le Tribunal emploiera donc la terminologie couramment utilisée dans l'édition actuelle du Statut et du Règlement du personnel, et se référera au « traitement de base net » comme étant le traitement brut moins les contributions du personnel.

24. De même, dans l'Arrêt *Kasyanov*, le Tribunal d'appel a décidé que l'indemnité allouée ne devrait pas être une somme forfaitaire mais être calculée à partir du traitement de base net, car le montant de la somme forfaitaire était établi sur la base de la différence entre les indemnités de poste de deux lieux d'affectation. En conséquence,

le Tribunal d'appel a également estimé que l'indemnité de poste ne devait pas être prise en considération dans le calcul du traitement de base net.

25. Par conséquent, compte tenu de l'objet de l'indemnité de poste, le Tribunal accueille l'argument de la requérante selon lequel son traitement de base net devrait être calculé sans qu'il soit tenu compte de l'indemnité de poste, car si elle devait être transférée dans un lieu d'affectation où l'indemnité de poste était inférieure à celle de son lieu d'affectation actuel (New York, où cette indemnité est relativement élevée en raison de la cherté de la vie), elle risquerait de gagner moins que ce qu'elle gagnait à la classe G-6, échelon 11.

26. En toute logique, c'est aussi la raison pour laquelle la disposition 3.4 b) du Règlement du personnel ne fait référence qu'au « traitement de base net » sans préciser « plus l'indemnité de poste » comme dans les autres dispositions susmentionnées : dans le cas contraire, cela découragerait tout fonctionnaire de la classe G de présenter sa candidature à un poste à la classe P dans un lieu d'affectation où l'indemnité de poste est moins importante.

27. Cela a également été confirmé par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire *Garnett*, où il a estimé que l'objectif évident de la disposition 103.9 i) du Règlement du personnel [disposition supprimée depuis longtemps, qui concernait la même situation que celle visée par l'actuelle disposition 3.4 b)] était de garantir qu'un(e) fonctionnaire ne subisse pas de préjudice financier du fait d'une promotion. Le fait que dans l'affaire *Garnett*, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies ait néanmoins estimé que, pour déterminer l'échelon à attribuer à une fonctionnaire de la classe G promue à la classe P, il fallait tenir compte de l'indemnité de poste, s'explique peut-être par la différence de structure ou de formulation entre l'ancienne disposition 103.9 et l'actuelle disposition 3.4 b). En tout état de cause, un jugement de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a pour ce Tribunal une valeur convaincante uniquement [voir arrêts *Hamda* (2010-UNAT-

022), *Leal* (2013-UNAT-337), *Zeid* (2014-UNAT-401) et *Igbinedion* (2014-UNAT-410)].

28. Enfin, le Tribunal estime que le Jugement *Ihekwaba* [UNDT/2010/043, par. 15 à 17 (confirmé par l'arrêt 2010-UNAT-083)], auquel le défendeur se réfère également, n'est pas pertinent en l'espèce. Dans ce jugement, le Tribunal du contentieux administratif n'a abordé la question de la signification du traitement « brut » qu'en relation avec la disposition provisoire 3.4 du Règlement du personnel [ancienne disposition 3.4(b)], mais n'a donné aucune définition du « traitement de base net » et n'a pas dit si l'indemnité de poste devait être prise en compte. En tout état de cause, le Jugement *Ihekwaba* n'a lui aussi qu'une valeur convaincante pour ce Tribunal, qui est lié uniquement par les arrêts du Tribunal d'appel, en application de la doctrine *stare decisis* (voir, par exemple, Arrêt *Igbinedion*).

29. Par conséquent, au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'il était illégal de la part du Service de l'appui aux clients au Siège de tenir compte de l'indemnité de poste au moment de fixer l'échelon de la requérante à la suite de sa promotion de la classe G-6, échelon 11, à la classe P-2, car le « traitement de base net » désigne le « traitement de base brut », tel que mentionné dans l'offre de nomination, moins la contribution du personnel.

Réparation

30. En l'espèce, la requérante demande que la détermination de son échelon soit ajustée conformément aux dispositions du Règlement du personnel, avec effet rétroactif.

31. En vertu de l'article 10.5 a), le Tribunal accorde l'exécution de l'obligation invoquée et dit que la requérante a droit à ce que son échelon soit correctement déterminé, conformément à la définition du « traitement de base net » donnée par le Tribunal dans le présent Jugement.

Observation

32. Afin d'aider les fonctionnaires et l'Administration à éviter des différends inutiles, voire des litiges, le Tribunal pense qu'il serait utile de donner dans le Statut des définitions claires et cohérentes de tous les termes en rapport avec les traitements employés dans les textes de l'Organisation.

Dispositif

33. La requête est accueillie.

(Signé)

Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 26 février 2021

Enregistré au Greffe le 26 février 2021

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York