



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/103
Jugement n° : UNDT/2010/206
Date : 30 novembre 2010
Français
Original : anglais

Devant : Juge Ebrahim-Carstens
Greffe : New York
Greffier : Morten Albert Michelsen, fonctionnaire chargé du greffe

LEBOEUF *et al.*

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
François Lorient

Conseil du défendeur :
Susan Maddox, Section du droit administratif/Bureau de la gestion des ressources
humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Les requérants, fonctionnaires de la catégorie des Services généraux du Groupe de traitement de texte du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences (ci-après dénommé « Département »), contestent l'interprétation et l'application données par le Département aux règles de l'Organisation en matière de compensation des heures supplémentaires.

2. La question en litige est de savoir si un congé de maladie, ou un congé annuel, ou un congé de compensation pris durant une partie de la journée de travail devrait être décompté sur la « journée de travail règlementaire » et sur les heures de travail effectif requises (« heures de travail ») lors du calcul d'un congé de compensation ou d'une rémunération des heures supplémentaires. Le défendeur soutient que, lorsqu'un fonctionnaire prend une demi-journée de congé annuel, ou de congé de maladie, ou de congé de compensation, et travaille ce jour-là au-delà de la journée de travail règlementaire, il aura un congé de compensation après avoir accompli la seconde moitié de la journée de travail (qui n'est pas couverte par le congé de compensation) jusqu'à concurrence de huit heures de travail effectif, et recevra une rémunération supplémentaire pour tout travail effectué en sus des huit heures. Les requérants soutiennent que cette pratique, appliquée par le Département au calcul du congé de compensation et des rémunérations supplémentaires dans les cas impliquant une demi-journée de congé, a été introduite en 2005 et qu'elle est illégale et erronée. Le défendeur répond qu'aucun changement de politique ou de pratique n'a été introduit en 2005 et que la méthode de calcul décrite ci-dessus est appliquée systématiquement depuis plusieurs décennies.

3. Dans la présente affaire, le Tribunal a rendu neuf ordonnances de gestion d'instance : Ordonnance n° 60 (NY/2009) (7 août 2009), Ordonnance n° 92 (NY/2009) (24 août 2009), Ordonnance n° 114 (NY/2009) (14 septembre 2009), Ordonnance n° 26 (NY/2010) (17 février 2010), Ordonnance n° 120 (NY/2010) (19 mai 2010), Ordonnance n° 139 (NY/2010) (3 juin 2010), Ordonnance n° 287 (NY/2010) (28 octobre 2010), Ordonnance n° 293 (NY/2010) (4 novembre 2010) et Ordonnance n° 304 (NY/2010) (15 novembre 2010).

4. Trois audiences de gestion d'instance ont été tenues – le 6 août et le 14 septembre 2009 et le 5 février 2010. En application de l'Ordonnance n° 304, la décision a été rendue sur la base des documents dont le Tribunal était saisi. La requête, la réponse du défendeur et les documents soumis ultérieurement constituent les allégations des parties et le dossier de l'espèce.

Liste des requérants

5. La présente procédure de recours a été engagée par 60 requérants dont les noms figurent dans la liste constituant l'Annexe 2 de la requête en date du 19 août 2009. Le 23 septembre 2009, les requérants ont demandé que le nom d'un autre requérant, M. Cai, soit ajouté à la liste. Ayant considéré que le nom de M. Cai n'apparaissait pas dans la liste des requérants qui avaient introduit la requête en

révision administrative du 16 janvier 2009, le Tribunal a rendu l'ordonnance n° 26 (NY/2010) ordonnant aux parties de présenter leurs observations pour expliquer quelle était la qualité de M. Cai en l'espèce.

6. Les requérants ont fait savoir que le nom de M. Cai avait été omis par suite d'une erreur de transcription dans leur requête initiale, et ont demandé qu'il soit ajouté à la présente requête en vertu du paragraphe 4 de l'article 2 du Statut du Tribunal (intervention) ou de l'article 11 de son Règlement de procédure (mise en cause d'une partie). Les requérants ont affirmé que, par souci d'économie pour le système de justice, c'était une pratique permanente utilisée de longue date à la Commission paritaire de recours et à l'ancien Tribunal administratif, mais n'ont pas apporté de preuve à l'appui de leur affirmation. Le défendeur a fait objection à cette demande, déclarant que M. Cai n'était pas partie à la présente procédure et n'avait pas qualité pour interjeter appel devant le Tribunal et, partant, pour intervenir en l'espèce car il n'avait pas formulé de requête en révision administrative ou contrôle hiérarchique.

7. Le Tribunal n'est actuellement saisi d'aucune demande en intervention. De plus, bien que l'article 11 du Règlement de procédure dispose que le Tribunal « peut

électronique en date du 15 décembre 2004, adressé par le Chef du service administratif du Département aux fonctionnaires du Département. Le courrier électronique indique ce qui suit :

Vous vous rappellerez que, le 16 mars 2004, j'ai envoyé un courrier électronique concernant les conditions qui régissent la compensation des heures supplémentaires et, en particulier, l'utilisation du congé de compensation et de la rémunération compensatoire. En réponse à plusieurs demandes de précisions reçues et préoccupations exprimées par les fonctionnaires au sujet de l'application et de l'interprétation des dispositions de l'appendice B du Règlement du personnel, j'ai renvoyé la question au Groupe du droit administratif du BGRH. Sa réponse est résumée ci-après.

...

2. Si un fonctionnaire prend une demi-journée de congé de compensation, de congé de maladie ou de congé annuel, peut-il prétendre à une rémunération compensatoire en ce qui concerne cette journée?

Le fonctionnaire aurait droit à une rémunération compensatoire pour les heures effectuées en sus de huit heures en vertu de l'alinéa iv) [de l'appendice B]. ... La demi-journée de congé est décomptée des huit heures (ou huit heures et demie) de la journée réglementaire de travail. En conséquence, tout travail effectué après

Objet: Requête en révision administrative et contrôle hiérarchique des nouvelles pratiques relatives aux heures supplémentaires et au congé de compensation appliquées aux Groupes de traitement de texte et demande de remboursement

Au nom des fonctionnaires des Groupes de traitement de texte (dont la liste est ci-jointe) que je représente en qualité de Conseil, je sollicite une révision administrative et un contrôle hiérarchique des nouvelles pratiques de l'Administration en matière d'heures supplémentaires et de congé compensatoire telles qu'elles sont appliquées à ces fonctionnaires, ainsi que le remboursement de leurs heures supplémentaires et congés de compensation non payés pour les 12 derniers mois.

En juin 2005, l'Administration a décidé unilatéralement de changer les politiques de l'ONU et l'interprétation des dispositions relatives au calcul et à la rémunération des heures supplémentaires effectuées pendant les jours de la semaine réglementaire et pendant les fins de semaine, ainsi qu'au congé de compensation pour les agents des Services généraux employés dans les Groupes de traitement de texte. Le 21 mars 2005, à la suite des protestations des fonctionnaires des Groupes de traitement de texte, l'Administration a rétabli les politiques précédemment en usage pour le calcul des heures supplémentaires effectuées pendant les fins de semaine, mais a maintenu pour les jours de la semaine réglementaire une interprétation nouvelle et injuste des heures supplémentaires et du congé de compensation, en vertu de laquelle le Département ne tient aucun compte du temps autorisé pris par les fonctionnaires des Groupes de traitement de texte en tant que demi-journée de congé de maladie, de congé annuel ou encore de congé de compensation dans le calcul de leurs droits aux heures supplémentaires.

La décision prise par le Département en 2005 concernant les méthodes de calcul des heures supplémentaires et du congé de compensation n'a jamais fait l'objet d'un débat et n'a jamais été promulguée ni publiée conformément à la réglementation interne de l'ONU (ST/SGB/1997/11). La décision du Département est contraire à la lettre et à l'esprit du Règlement du personnel (appendice B), constitue une discrimination à l'encontre de et à l'

Par conséquent, l'alinéa iv) se réfère à la journée de travail réglementaire pour l'octroi d'un congé de compensation, tandis que l'alinéa vi) se réfère aux heures de travail réellement effectuées pour l'octroi d'une rémunération compensatoire. En d'autres termes, pour qu'un fonctionnaire puisse prétendre à une rémunération compensatoire, il doit avoir effectué huit heures de travail en une journée donnée.

Par exemple, si la journée de travail réglementaire d'un fonctionnaire va de 9 heures à 17 heures et qu'il lui est demandé de travailler jusqu'à 23 heures, il pourra prétendre à un congé de compensation pour le travail effectué de 17 heures à 18 heures (c'est-à-dire pour le travail en sus de la journée réglementaire jusqu'à concurrence d'un total de huit heures de travail faites ce jour-là), et à une rémunération compensatoire pour le travail effectué de 18 heures à 23 heures (pour les heures supplémentaires venant en sus des huit heures de travail réellement effectuées).

De même, si le jour où il est demandé à un fonctionnaire de travailler jusqu'à 23 heures, il prend un congé (que ce soit un congé annuel, un congé de maladie ou un congé de compensation) de 9 heures à 13 heures et commence son travail à 13 heures, il pourra prétendre à un congé de compensation pour le travail effectué de 17 heures à 21 heures (travail en sus de la journée réglementaire jusqu'à concurrence d'un total de huit heures de travail), puis à une rémunération compensatoire pour le travail effectué de 21 à 23 heures (travail supplémentaire effectué après avoir réellement effectué huit heures de travail).

En résumé, pour l'octroi du congé de compensation, la référence est la journée de travail réglementaire, que le fonctionnaire ait pris ou non un congé durant cette journée. Mais le fonctionnaire doit avoir réellement travaillé huit heures avant de pouvoir prétendre à une rémunération compensatoire. C'est l'interprétation qui est conforme aux alinéas iv) et vi) de l'appendice B du Règlement du personnel, telle qu'elle a été expliquée par le BGRH en novembre 2004 et appliquée depuis par le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences.

Quant à l'assertion selon laquelle aucun texte administratif n'explique les dispositions de l'appendice B, nous estimons que l'alinéa vi) de l'appendice B indique clairement que la compensation est accordée sous forme d'une rémunération compensatoire uniquement lorsque les heures supplémentaires viennent en sus de huit heures de travail.

14. En réponse à l'Ordonnance n° 120 enjoignant aux parties de soumettre des arguments sur les questions définies par le Tribunal, le défendeur a fait savoir qu'il souhaitait adopter les explications fournies dans la lettre du Chef du Service des politiques en matière de ressources humaines, au BGRH, datée du 25 mars 2009.

Arguments des parties

16 janvier 2009, le Conseil des requérants a demandé une révision générale des pratiques appliquées aux fonctionnaires des Groupes de traitement de texte travaillant au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et non une révision de l'application de ces pratiques à la feuille de paie mensuelle d'individus en particulier. Ni la requête en révision administrative ni la requête introduite par le Conseil des requérants auprès du Tribunal ne concernent un seul cas individuel précis. Les fonctionnaires ne peuvent pas contester les politiques avant qu'elles leur aient été appliquées. Une fois qu'une politique est appliquée, le fonctionnaire doit en contester l'application particulière. Or, dans la présente affaire, les requérants n'ont pas indiqué quelle est la décision administrative particulière contestée;

b. Les requérants n'ont pas expliqué en quoi la décision contestée serait contraire à leurs conditions d'emploi. Le Département n'a pas introduit une nouvelle politique en décembre 2004 mais a simplement fourni à son personnel des explications sur l'application de l'ancien appendice B, compte tenu des directives données par le BGRH. Par conséquent, aucune nouvelle politique n'a été introduite en 2005, et les assertions des requérants concernant la validité de la « nouvelle politique de 2005 » sont sans pertinence et sans fondement;

c. L'interprétation et l'application par le Département des dispositions de l'Organisation relatives aux heures supplémentaires – à savoir que la compensation est accordée sous forme rémunération supplémentaire lorsque les heures supplémentaires viennent en sus d'un total de huit heures de travail *effectif* – étaient justifiées et correctes. Certes, le congé annuel, le congé de maladie et le congé de compensation ne sont pas considérés comme temps de « travail effectif » aux fins de la rémunération supplémentaire, mais ils sont décomptés comme parties d'une « journée de travail réglementaire » aux fins de l'octroi du congé de compensation. Les requérants n'ont pas expliqué clairement en quoi la pratique du Département serait contraire aux règles établies de la rémunération compensatoire dans les cas où les fonctionnaires prennent un congé de compensation, un congé annuel ou un congé de maladie;

d. L'interprétation des requérants selon laquelle, en vertu de l'instruction administrative ST/AI/408, les heures supplémentaires commenceraient après la « plage fixe » de 10 heures à 16 heures est erronée. En réalité, l'instruction administrative confirme la définition de la « journée de travail réglementaire » donnée dans l'appendice B;

e. Le principe de l'égalité de traitement n'a pas été bafoué en l'espèce et l'application par le Département des dispositions de l'Organisation relatives aux heures supplémentaires est correcte. Les conditions relatives aux heures supplémentaires peuvent varier d'un lieu d'affectation à un autre, dans les limites des paramètres autorisés par les procédures et les règlements. Par exemple, la compensation des heures supplémentaires pour le personnel recruté sur le plan local est généralement déterminé par référence aux

meilleures conditions appliquées dans le lieu d'affectation, ce qui explique pourquoi les pratiques de l'Office des Nations Unies à Genève, de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'Office des Nations Unies à Nairobi peuvent être différentes de celles de New York.

Recevabilité et champ d'application

17. Les arguments présentés par les requérants n'indiquent pas clairement le champ d'application ni la décision réelle qu'ils contestent. Ayant examiné minutieusement les dossiers de cette affaire, notamment la requête en révision administrative, je conclus que le champ du recours se limite à la seule question soulevée dans la requête en révision administrative introduite par les requérants – à savoir si un congé de maladie, ou un congé annuel, ou un congé de compensation pris durant une partie de la journée de travail devrait être décompté comme temps de travail effectif sur la « journée de travail règlementaire » et sur les heures de travail effectif requises lors du calcul d'un congé de compensation ou d'une rémunération des heures supplémentaires.

18. Comme les requérants allèguent qu'il y a eu une décision prise en violation de leurs contrats, la requête relève en principe du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal, ainsi qu'il est expliqué plus loin. Si la lettre des requérants en date du 16 janvier 2009 n'a pas été traitée en tant que requête en révision administrative, elle aurait dû l'être puisque ses termes et son objet étaient clairs. Le fait que cette requête a été introduite au nom d'un groupe de requérants ne l'invalide pas. Ainsi que le Tribunal du contentieux administratif l'a déclaré dans le jugement *Jaen* UNDT/2010/165 :

La référence à l'« application individuelle » de la décision dans le jugement *Andronov* n'est pas à interpréter dans le sens où, pour que l'appel soit recevable, la décision ne doit s'appliquer qu'au requérant *uniquement*. Au contraire, pour autant que l'application individuelle soit acceptée, elle signifie que la décision doit avoir des conséquences sur les droits du requérant, et non les droits de quelqu'un d'autre.

19. Dans le jugement *Andati-Amwayi* 2010-UNAT-058, le Tribunal d'appel des Nations Unies a déclaré que ce qui constituait une décision administrative dépendait de la nature de la décision, du cadre juridique dans lequel elle était prise et de ses conséquences. Le Tribunal d'appel a également déclaré que les décisions administratives d'application générale qui visaient à rendre plus efficiente la réalisation d'objectifs, de politiques et de buts administratifs n'étaient pas nécessairement susceptibles de recours, bien qu'il soit possible qu'elles imposent des conditions à l'exercice des droits d'un fonctionnaire. En d'autres termes, les recours contre des décisions de politique générale ne sont pas, en général, recevables en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, et il appartient au Tribunal de déterminer s'il y a une décision contestable ayant des conséquences sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail du fonctionnaire.

20. La présente requête est recevable, non en tant que recours contre une politique générale mais en tant que recours contre *l'application* de cette politique à chacun des requérants pris individuellement, parce qu'elle a des conséquences sur ses droits reconnus par la loi en vertu de son contrat de travail. Ainsi que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) l'a déclaré dans le Jugement n° 1408, *Frints-Humblet* (1995), « comme le Tribunal l'a soutenu à maintes reprises, les feuilles de paie constituent des décisions administratives susceptibles d'appel ». Je souscris à ce raisonnement et considère que la requête est recevable, en principe, parce que les requérants contestent un mode de calcul de la compensation de leurs heures supplémentaires qui, semble-t-il, est incorrect. Chaque fois qu'à la fin du mois, une rémunération compensatoire d'heures supplémentaires est effectuée ou qu'un congé de compensation est enregistré, une décision administrative est prise relativement aux modes de calcul appliqués à ce mois (voir également le paragraphe 9 du Jugement *Ihekwaba* (UNDT/2010/043).

21. Toutefois, la présente requête est recevable uniquement en ce qui concerne le mode de calcul et l'application du congé de compensation et de la rémunération compensatoire *après* le 19 novembre 2008, car les requérants étaient tenus d'introduire leur requête écrite en révision administrative dans les deux mois à compter de la date de notification de la décision contestée. En conséquence, la présente requête est forclose pour tous calculs de compensation antérieurs à

tout jour de la semaine de travail réglementaire, déduction faite d'une heure pour un repas.

...

iv) La compensation est accordée sous forme d'un congé de compensation d'une durée égale au nombre d'heures supplémentaires faites en sus de la journée réglementaire jusqu'à concurrence d'un total de huit heures de travail faites le même jour. Sous réserve des exigences du service, ce congé de compensation peut être accordé à tout moment au cours des quatre mois suivant le mois pendant lequel les heures supplémentaires ont été faites.

...

vi) La compensation est accordée sous forme d'une rémunération supplémentaire lorsque les heures supplémentaires viennent en sus d'un total de huit heures de travail pour tout jour de la semaine réglementaire, ou lorsque les heures supplémentaires ont été faites le sixième ou le septième jour de la semaine réglementaire.

23. En l'espèce, le Tribunal doit répondre à une question juridique précise et recevable, à savoir si l'application de la politique du Département, en vigueur en novembre 2008, concernant l'utilisation du congé de maladie, du congé annuel ou de congé de compensation durant une partie de la journée de travail était conforme à l'ancien Règlement du personnel. Pour répondre à cette question, le Tribunal doit interpréter, en particulier, les alinéas iv) et vi) de l'appendice B de l'ancien Règlement du personnel.

24. On entend par « journée de travail réglementaire » le nombre d'heures de travail fixé pour tout jour de la semaine de travail réglementaire, déduction faite d'une heure pour un repas (voir par exemple l'appendice B de l'instruction ST/SGB/2002/1 (ancien Règlement du personnel)). Le Tribunal admet que l'argument du défendeur selon lequel cette définition est en vigueur au moins depuis 1973 (voir ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.2) n'a pas été contesté. Au Secrétariat de l'ONU, l'horaire de travail normal est de huit heures par jour, excepté pendant la session ordinaire de l'Assemblée générale où il est de huit heures et demie par jour (voir par exemple ST/IC/2008/46, ST/IC/2009/31 et ST/IC/2010/24 concernant l'horaire de travail normal durant les sessions ordinaires de l'Assemblée générale). Le paragraphe 2 de l'instruction ST/AI/408 définit une « une plage fixe, à savoir entre 10 heures et 16 heures » pendant laquelle « tous les fonctionnaires doivent être présents ». Les deux ou deux heures et demie de travail en plus peuvent être effectuées n'importe quand avant ou après la plage fixe. C'est pourquoi la journée de travail réglementaire consiste en une « plage fixe » de six heures et d'une période flexible de deux ou de deux heures et demie de travail. En d'autres termes, en fonction des besoins individuels d'un fonctionnaire et des nécessités du service, la journée de travail réglementaire de huit heures peut commencer dès 8 heures, auquel cas elle se termine à 16 heures, et toute heure de travail effectuée en dehors de ces heures serait

que toute heure de travail effectuée en dehors de cette plage fixe devait être considérée « heure supplémentaire ». Cet argument n'est absolument pas fondé. Comme il est expliqué plus haut, il est évident que l'instruction administrative n'établit pas que la durée de la plage fixe visée au paragraphe 2 est identique à la durée de la journée de travail réglementaire, ainsi que les requérants semblent le soutenir. Dans le même paragraphe, l'instruction administrative ST/AI/408 confirme

Conclusion

32. La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Juge Ebrahim-Carstens

Ainsi jugé le 30 novembre 2010

Enregistré au greffe le 30 novembre 2010

(Signé)

Morten Albert Michelsen, fonctionnaire chargé du greffe, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Greffe de New York