
TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 443

Affaires Nos 470 : SARABIA
473 : DE CASTRO

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation des
Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Roger Pinto, vice-président, assurant
la présidence; M. Samar Sen; M. Ioan Voicu;

Attendu que le 18 mars 1988, Maria Rosa Sarabia et Maria
Elena de Castro, fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies,
ont déposé des requêtes qui ne remplissaient pas toutes les
conditions de forme fixées par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu qu'après avoir procédé aux régularisations
nécessaires, les requérantes ont déposé deux requêtes identiques le
22 juillet 1988;

Attendu que dans leurs requêtes, les requérantes priaient le
Tribunal :

"de décider affirmativement sur [leur] recours, en demandant au
Secrétaire général de l'ONU

- a) d'effectuer le versement de la partie de l'indemnité
journalière restée impayée;
- b) de prendre des mesures pour que, à l'avenir, aucune
discrimination personnelle à l'égard des fonctionnaires
en mission ne soit plus possible notamment en matière de

l'indemnité journalière et que la dignité des fonctionnaires soit dans toutes les circonstances respectée scrupuleusement."

Attendu qu'avec l'accord du Président du Tribunal, le défendeur a produit une réplique unique le 15 novembre 1988;

Attendu que les faits des deux causes sont les suivants :

Les requérantes, agents de pool dactylographique de langue espagnole en poste à l'Office des Nations Unies à Genève, avaient été affectées à la sixième session de la Commission des établissements humains qui devait se tenir à Helsinki (Finlande) du 26 avril au 6 mai 1983. Le 18 mars 1983, le Chef du Service des conférences a adressé aux fonctionnaires désignés pour cette mission une circulaire les informant notamment que l'indemnité journalière de subsistance pour Helsinki était alors de 366 markkaa, le taux de change étant de 5,40 markkaa pour un dollar des Etats-Unis. Le 12 avril 1983, elle leur a fait savoir par une autre circulaire que New York avait autorisé une indemnité journalière de subsistance d'un taux spécial de 500 markkaa pour la durée de la mission mais que ce taux ne s'appliquerait pas dans le cas des fonctionnaires partageant une chambre. Le 14 avril 1983, une vingtaine de fonctionnaires, dont les deux requérantes, ont envoyé au Chef du Service des conférences la protestation suivante :

"Nous venons de recevoir la circulaire No. 2 et tenons à appeler votre attention sur le fait que partager une chambre et toucher un per diem inférieur est inéquitable parce que, comme vous le verrez d'après le tableau ci-dessous, la personne ne partageant pas une chambre disposerait en fin de compte d'une somme supérieure (prix moyens cités) :

<u>Chambre individuelle</u> (Hôtel Helka)		<u>Chambre partagée</u> (Hôtel Helka)	
Per diem	500	Per diem	366
Hôtel	194	Hôtel	135
<hr/>		<hr/>	
Solde	306	Solde	231
<hr/>		<hr/>	

Par conséquent, si nous avions connu ces faits d'avance, nous

n'aurions pas demandé à partager une chambre. Il est peut-être trop tard pour changer nos réservations mais nous

espérons qu'à la lumière de ce qui précède, la décision en question sera rapportée."

Le 22 avril 1983, le Chef du Service des conférences a adressé d'Helsinki aux fonctionnaires désignés pour la mission une troisième circulaire donnant des précisions sur les modalités de paiement de l'indemnité; les deux taux y étaient mentionnés. Le 6 mai 1983, dans un mémorandum envoyé d'Helsinki au Bureau des services financiers du Siège, les fonctionnaires intéressés ont à nouveau protesté contre le fait que deux différents taux d'indemnité de subsistance étaient appliqués à des fonctionnaires affectés à la même conférence :

- "2. Le taux d'indemnité journalière de subsistance initialement appliqué (366 markkaa) suffisait à peine pour payer le prix d'une chambre individuelle dans les bons hôtels d'Helsinki, et c'est pourquoi certains fonctionnaires ont cru devoir partager une chambre, ce qu'en d'autres circonstances ils n'auraient pas fait. Cependant, lorsque le taux de l'indemnité journalière de subsistance a été augmenté de plus de 30%, ce qui était inévitable, les fonctionnaires affectés à la conférence n'ont été informés de cette mesure que trois jours avant le départ, alors que toutes les réservations d'hôtels avaient été faites par l'intermédiaire de l'agence officielle.
3. Le taux d'indemnité journalière de subsistance est calculé en fonction du coût de la vie et des prix courants au lieu d'affectation et non en fonction des dépenses faites par chaque fonctionnaire. Les fonctionnaires peuvent disposer librement de l'indemnité à laquelle ils ont droit, et cela doit s'appliquer également au choix du logement. En outre, le calcul de l'indemnité journalière de subsistance ne tient pas seulement compte du prix du logement mais aussi des dépenses courantes quotidiennes des fonctionnaires, lesquelles - contrairement aux chambres d'hôtels - ne sont pas susceptibles d'être partagées.
4. Les membres soussignés du Secrétariat protestent vivement contre cette décision et demandent que - comme de coutume - le même taux d'indemnité journalière de subsistance soit appliqué à tous les fonctionnaires sans discrimination. Dès notre retour à Genève, nous établirons nos demandes de remboursement de frais de voyage conformément à la présente demande, c'est-à-dire que nous demanderons l'application d'un taux d'indemnité de subsistance de 90 dollars par jour et non de 68 dollars."

Le 23 mai 1983, le Bureau des services financiers a adressé à l'Administration et au Comité du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève la réponse suivante :

- "1. Les taux d'indemnité journalière de subsistance sont fixés par la Commission de la fonction publique internationale sur la base des derniers renseignements dont elle dispose au sujet du prix des chambres et des repas dans les bons hôtels et restaurants de la localité donnée, étant aussi entendu que ces taux sont appliqués par toutes les organisations du système des Nations Unies. Dans des circonstances très particulières, des taux spéciaux d'indemnité peuvent être fixés par notre bureau. Nous le faisons lorsque les circonstances obligent vraiment certains fonctionnaires ou groupes de fonctionnaires à descendre dans des hôtels dont les prix sont tels que le taux applicable de l'indemnité journalière de subsistance ne suffirait pas à couvrir les frais encourus. En pareils cas, nous nous efforçons de couvrir les frais effectivement encourus. ...
2. Dans le cas d'Helsinki, des renseignements ont été demandés et obtenus, six semaines environ avant le début de la conférence, au sujet du prix des chambres et des repas dans les hôtels où les fonctionnaires allaient descendre. Sur cette base, un taux spécial d'indemnité journalière de subsistance de 500 markkaa a été établi, étant entendu que ce taux ne pourrait faire l'objet d'aucun supplément (15 ou 40%) et qu'il ne s'appliquerait pas dans les cas où des fonctionnaires partageraient une chambre. Ces deux restrictions sont de règle lorsqu'un taux spécial est autorisé. En pareils cas, point n'est besoin d'un supplément de 15 ou 40% puisque le taux reflète les frais effectivement encourus; pour ce qui est de partager une chambre, la moitié du prix d'une chambre double est sensiblement inférieure au prix d'une chambre individuelle et le taux normal d'indemnité journalière de subsistance suffit habituellement à y faire face.
3. Sur la base des renseignements obtenus, le prix d'une chambre utilisé par notre bureau pour fixer le taux spécial d'indemnité journalière de subsistance était de 275 markkaa. Par conséquent, les fonctionnaires recevant le taux spécial d'indemnité de 500 markkaa disposaient de 225 markkaa pour couvrir le prix de leurs repas et leurs faux frais. Un fonctionnaire partageant une chambre, recevant le taux ordinaire d'indemnité de 366 markkaa et dépensant quelque 150 markkaa pour couvrir le prix de la chambre disposerait encore de 216 markkaa pour couvrir le prix de ses repas et ses faux frais. Dans cette optique, nous croyons que les fonctionnaires qui ont partagé une chambre et ont reçu le taux normal d'indemnité applicable à Helsinki n'ont pas subi de perte monétaire; nous ne voyons donc pas de raison de les autoriser à recevoir le taux spécial.

4. Si cependant les fonctionnaires intéressés pouvaient prouver, au moyen de factures d'hôtels et d'autres reçus, qu'ils ont subi une perte monétaire alors pourtant qu'ils ont partagé une chambre pendant la conférence d'Helsinki, nous serions disposés à examiner chaque cas individuel selon ses propres mérites."

Le 31 janvier 1984, les requérantes ont demandé au Secrétaire général de revoir la décision du Bureau des services financiers de ne pas payer le taux ajusté officiel d'indemnité de subsistance aux fonctionnaires affectés à la session d'Helsinki qui avaient partagé une chambre d'hôtel. Ayant été informées le 9 mars 1984 par le Contrôleur adjoint que le Secrétaire général ne pouvait accéder à leur demande, les requérantes ont saisi la Commission paritaire de recours à Genève le 21 août 1984. La Commission a adopté son rapport le 20 août 1987. Sur le fond du recours, la Commission a conclu :

"Les griefs émis par les requérantes sont compréhensibles mais elles n'ont pas fait la preuve qu'elles avaient éprouvé des difficultés financières au cours de leur mission officielle. Bien que la Commission comprenne fort bien que les requérantes ont été incommodées et gênées sans nécessité, elle ne recommande pas au Secrétaire général de les dédommager financièrement après coup."

Le 7 janvier 1988, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a informé les requérantes que le Secrétaire général, ayant réexaminé leur cas à la lumière du rapport de la Commission, avait décidé de maintenir la décision contestée. Le 18 mars 1988, les requérantes ont introduit les requêtes mentionnées plus haut.

Attendu que les principaux arguments des requérantes sont les suivants :

1. Les dispositions 107.15 et 107.16 du Règlement du personnel ne prévoient pas un traitement différencié des fonctionnaires affectés à une même mission.

2. La discrimination à l'égard des requérantes crée un précédent inadmissible en donnant à l'Administration la possibilité

de procéder à une analyse des aspects personnels de l'utilisation de l'indemnité, pratique exclue par le Règlement du personnel. Le taux de l'indemnité doit donc être fixé et payé de manière uniforme pour chaque lieu d'affectation en fonction des frais de séjour standard acceptés par l'Administration indépendamment des préférences des fonctionnaires en matière de logement et de repas.

3. La décision contestée par les requérantes a été prise en 1983 sur la base d'une nouvelle interprétation - erronée et plus que douteuse - des procédures d'application des taux spéciaux d'indemnité de subsistance qui n'a été communiquée au Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) qu'en janvier 1986, sans d'ailleurs avoir été discutée au préalable avec les représentants du personnel comme le préconisent le Règlement du personnel et la pratique traditionnelle.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le Secrétaire général n'était pas tenu d'appliquer le taux spécial d'indemnité journalière de subsistance à tous les fonctionnaires en mission à Helsinki à l'occasion de la sixième session de la Commission des établissements humains, et en l'espèce d'appliquer ledit taux spécial aux requérantes.

2. Le Secrétaire général n'était pas tenu de discuter avec les représentants du personnel de l'établissement du taux spécial d'indemnité journalière de subsistance.

3. Le fait que le CCQA ait été informé en 1986 de procédures d'établissement et d'application du taux spécial d'indemnité journalière de subsistance n'affecte pas la régularité de la décision contestée.

4. Les requérantes ont, contrairement à leurs prétentions, été informées à l'avance aussi bien de l'établissement du taux spécial d'indemnité journalière de subsistance que des conditions d'application dudit taux.

Le Tribunal, ayant délibéré du 11 mai 1989 au 22 mai 1989, rend le jugement suivant :

I. Les requêtes introduites par les deux requérantes étant identiques, le Tribunal ordonne la jonction des deux instances.

II. Les requérantes demandent au Tribunal de décider que le Secrétaire général doit "prendre des mesures pour que, à l'avenir, aucune discrimination personnelle à l'égard des fonctionnaires en mission ne soit plus possible notamment en matière de l'indemnité journalière et que la dignité des fonctionnaires soit dans toutes les circonstances respectée scrupuleusement."

Le Tribunal n'a pas reçu de son Statut le pouvoir d'adresser des injonctions au Secrétaire général et de lui ordonner de prendre des mesures de caractère général. En vertu de l'article 2.1 de son Statut, le Tribunal est seulement "compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires". Il outrepasserait donc sa juridiction et sa compétence en statuant sur la demande susvisée des requérantes.

III. Par contre le Tribunal est compétent pour statuer sur la demande des requérantes - agents de pool dactylographique en poste à Genève affectées à la sixième session de la Commission des établissements humains tenue à Helsinki du 26 avril au 6 mai 1983 - d'obtenir le versement de la partie de l'indemnité journalière de subsistance qui ne leur aurait pas été payée.

IV. Les requérantes ne contestent pas que le taux de cette indemnité journalière s'élevait à l'époque, comme l'indique la circulaire du 18 mars 1983, à 366 markkaa. Elles soutiennent que la décision annoncée par circulaire du 12 avril 1983 portant l'indemnité au taux spécial de 500 markkaa pendant la durée de la sixième session de la Commission des établissements humains à Helsinki aurait dû leur être appliquée. Cette décision prescrit une condition à l'octroi du taux spécial : les fonctionnaires ne devaient pas partager une même chambre.

V. Aux termes de la circulaire du 18 mars 1983, les requérantes étaient invitées à remplir un formulaire concernant leur demande de réservation de chambre d'hôtel à Helsinki. Si toutefois elles préféraient faire leurs propres arrangements, elles devaient remplir le formulaire mais indiquer "no hotel reservation required".

VI. Avant la publication de la circulaire du 12 avril 1983, les requérantes ont, conformément aux instructions reçues et compte tenu du prix très élevé des chambres, fait retenir par le Chef du Service des conférences une chambre double à l'hôtel Helka. Elles ont ainsi partagé une chambre.

VII. Les fonctionnaires visés par la circulaire du 12 avril 1983 ont contesté la condition excluant du bénéfice de l'indemnité de 500 markkaa ceux d'entre eux qui partageraient une chambre. Ils ont souligné que, séjournant dans le même hôtel, les fonctionnaires partageant une chambre toucheraient après déduction du prix de la chambre une somme inférieure de 75 markkaa à celle reçue par les fonctionnaires disposant d'une chambre individuelle.

Il va de soi, comme les fonctionnaires l'ont fait remarquer, que s'ils avaient connu cette situation au moment où ils ont fait leurs réservations officielles, ils auraient naturellement demandé à être logés en chambre individuelle.

VIII. Les requérantes désiraient en effet changer leurs réservations mais il était trop tard. La Commission paritaire de recours a confirmé le fait dans son rapport :

"24. ... de fait les informations sur ce point ont été reçues par les appelantes (et leurs collègues) trop tard pour leur permettre de changer leurs réservations. Ces réservations avaient été faites bien à l'avance conformément aux procédures normales. A la date où les réservations avaient été faites, les appelantes avaient décidé de partager une chambre afin de ne pas avoir à payer leurs frais de séjour sur leurs deniers personnels compte tenu du taux normal de l'indemnité de subsistance qui leur avait été indiqué (366 markkaa). Elles ont fait une déposition selon laquelle, dès qu'elles ont reçu la circulaire concernant le taux

spécial, elles ont immédiatement téléphoné à l'hôtel pour tenter d'obtenir des chambres individuelles; mais l'hôtel a été dans l'impossibilité d'accéder à leur demande."

Le défendeur n'a pas contesté le témoignage des requérantes sur ce point précis. Il se contente de soutenir que les requérantes ont bien été informées le 12 avril 1983 des nouvelles dispositions.

C'est exact, mais les requérantes avaient fait leurs réservations officielles en temps voulu. Dès communication de la circulaire du 12 avril 1983, presque un mois plus tard, elles ont tenté en vain de réserver des chambres individuelles. Même après leur arrivée à Helsinki, elles n'y ont pas réussi.

IX. Par une communication du 9 mars 1984, le Contrôleur adjoint, tout en refusant d'accorder le taux spécial aux requérantes, leur a cependant fait la concession prévue par le mémorandum du 23 mai 1983 du Bureau des services financiers :

"8. Si vous pouvez prouver au moyen de factures d'hôtel et d'autres reçus, pour chacune de vous, que vous avez été 'de votre poche' en recevant le taux normal de 366 markkaa, alors pourtant que vous avez partagé une chambre, nous serions disposés à réexaminer votre situation à toutes deux. ... Autrement vous n'avez droit qu'au taux normal."

Les requérantes n'ont pas soumis au défendeur les documents demandés.

X. Le Tribunal constate que les requérantes ont subi, en tout état de cause, un dommage. Comme il est reconnu par le défendeur, en chambre individuelle, une fois payé l'hôtel, elles auraient disposé d'une somme de 306 markkaa, alors qu'en chambre partagée, il ne leur restait plus que 231 markkaa.

De plus, comme l'indique la Commission paritaire de recours, les requérantes ont certainement éprouvé l'inconfort et l'inconvénient d'avoir à partager une chambre dans les conditions astreignantes d'une conférence d'assez longue durée.

XI. En demandant aux requérantes de prouver leurs dépenses

réelles au moyen de factures d'hôtel et de reçus alors que les autres fonctionnaires bénéficiaires de l'indemnité spéciale de subsistance de 500 markkaa n'avaient pas à justifier leurs dépenses, le défendeur portait atteinte au principe d'égalité entre les fonctionnaires de la même catégorie appliqué par le Tribunal. Il introduisait en fait une discrimination non justifiée entre ces fonctionnaires.

XII. Le Tribunal ne met pas en cause les pouvoirs du Secrétaire général aux fins de définir les conditions d'octroi d'une indemnité spéciale de subsistance. Il ne constate au surplus aucune irrégularité de procédure dans l'établissement de cette indemnité.

XIII. Par contre le Tribunal considère que les requérantes n'ont pas été en mesure de décider en temps utile du choix d'une chambre partagée ou d'une chambre individuelle. Il estime que les requérantes ont subi du fait de l'Administration un préjudice que celle-ci doit réparer.

XIV. Le Tribunal considère enfin que la réparation offerte aux requérantes sous forme de remboursement - en cas de dépenses, prouvées, supérieures au montant de l'indemnité normale de subsistance - n'était pas acceptable. Elle portait atteinte au principe d'égalité mentionné plus haut.

XV. Le Tribunal estime que le préjudice subi par chacune des requérantes est égal à la différence entre le montant de l'indemnité journalière de subsistance qu'elles ont perçue et celui de l'indemnité spéciale qu'elles auraient dû percevoir comme leurs collègues affectés à la même mission.

XVI. Par ces motifs, le Tribunal :

a) Ordonne le paiement à chacune des requérantes, au taux de change applicable par l'ONU à l'époque, d'une somme égale à la différence entre l'indemnité journalière de subsistance qu'elles ont perçue et celle qu'elles auraient perçue si le taux spécial de

500 markkaa leur avait été appliqué;

b) Rejette toutes autres conclusions des requérantes.

(Signatures)

Roger PINTO
Vice-président, assurant la présidence

Samar SEN
Membre

Ioan VOICU
Membre

Genève, le 22 mai 1989

Jean HARDY
Secrétaire par intérim