



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2014/100
Jugement n° : UNDT/2017/028
Date : 26 avril 2017
Français
Original : anglais

Juge : M. Nkemdilim Izuako
Greffe : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

FITSUM

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Nicole Washienko, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Sandra Baffoe-Bonnie, Cabinet du Secrétaire exécutif, Commission économique pour l'Afrique

Amboko Wameyo, Cabinet du Secrétaire exécutif, Commission économique pour l'Afrique

Introduction

1. La requérante est spécialiste des ressources humaines (administrateur recruté sur le plan national, classe C, cinquième échelon) à la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Par requête du 28 octobre 2014, elle a contesté la décision du 16 avril 2014 de ne pas lui verser d'indemnité de fonctions pour la période allant du 1^{er} décembre 2009 au 10 mai 2011.
2. Le 1^{er} décembre 2014, le défendeur a présenté une réponse à la requête.
3. Par ordonnance n° 241 (NBI/2015) du 22 juillet 2015, le Tribunal a suspendu la procédure jusqu'au 31 août 2015, les parties tentant de régler le différend à l'amiable.
4. Par requête conjointe du 31 août 2015, les parties ont informé le Tribunal qu'elles n'avaient pu parvenir à un règlement amiable et lui ont demandé de rouvrir la procédure.
5. Le Tribunal a jugé l'affaire les 12 et 13 juillet 2016.
6. Après avoir examiné attentivement l'ensemble des arguments des parties, le Tribunal estime nécessaire de se prononcer sur la question de la recevabilité.

Faits

7. La requérante est entrée au service de la CEA en 1997 en tant qu'assistante chargée des ressources humaines, à la classe G-3. Promue à plusieurs reprises, elle est devenue en 2008 assistante principale chargée des ressources humaines, à la classe G-7. Elle est actuellement spécialiste des ressources humaines et occupe un poste d'administrateur recruté sur le plan national dans la Section des ressources humaines.
8. Le 10 mai 2009, M^{me} Arthi Gounder, qui était alors spécialiste des ressources humaines à la Section des ressources humaines de la CEA, est partie en congé de maternité et en congé annuel. Au cours d'une réunion tenue à la Section avant le départ de M^{me} Gounder, Susan Mokonyana, alors Cheffe de la Section, a demandé à la requérante de s'acquitter de toutes les fonctions attachées au poste de spécialiste des ressources humaines à la Section des ressources humaines. Dans le cadre de ces fonctions, qu'elle a commencé à exercer le 11 mai 2009, la requérante devait notamment agir en tant que chef d'équipe et en tant qu'autorité de certification d'un des sous-groupes de la Section jusqu'à la fin de 2009.
9. Le 18 août 2009, M^{me} Mokonyana a écrit au Bureau de la gestion des ressources humaines pour demander que la requérante, compte tenu du niveau plus élevé des responsabilités assumées, soit affectée à un poste de la classe P et touche l'indemnité de fonctions attachée à la classe P-2.
10. Le 4 octobre 2010, le Bureau de la gestion des ressources humaines a approuvé le versement à la requérante d'une indemnité de fonctions de la classe P-2 pour la période allant du 11 mai 2009 au 30 novembre 2009, soit pendant l'absence de M^{me} Gounder.
11. Le 1^{er} juin 2011, la requérante a pris un congé spécial sans traitement. Pendant le congé de la requérante, le poste de la classe P-3 auquel son indemnité de

fonctions était associée a été pourvu. À son retour de congé, elle a cessé d'exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé.

12. Le 5 septembre 2011, la requérante a envoyé un mémorandum interne à M. Amasarwa Rao, Chef de la Section des ressources humaines, avec copie à M^{me} Doreen Bongoy-Mawalla, alors Directrice de l'Administration, demandant que soit prorogé la période de versement de son indemnité de fonctions à la classe P-2 du 1^{er} décembre 2009 à la date du jour, pour tenir compte des fonctions supplémentaires qu'elle avait exercées.

13. Les 15 janvier et 18 février 2014, le Bureau de l'aide juridique au personnel a adressé, au nom de la requérante, un mémorandum interne à M. Rao, lui demandant de proroger la période de versement de l'indemnité de fonctions de la requérante du 1^{er} décembre 2009 au 10 mai 2011.

14. Le 16 avril 2014, M. Rao a envoyé au conseil de la requérante (au Bureau de l'aide juridique au personnel) un courriel rejetant sa demande de prorogation de la période de versement de l'indemnité de fonctions.

15. Le 16 avril 2014, la requérante a introduit une demande de contrôle hiérarchique par laquelle elle a contesté la décision de l'Administration de ne pas lui accorder d'indemnité de fonctions pour la période allant du 1^{er} décembre 2009 au 10 mai 2011.

16. Le 30 juillet 2014, le résultat du contrôle hiérarchique, confirmant la décision de l'Administration, a été notifié à la requérante.

Arguments du défendeur

17. Les arguments de la requérante ne sont pas recevables.

a. La requérante demande le versement d'une indemnité de fonctions pour la période allant du 1^{er} décembre 2009 au 10 mai 2011. Elle a introduit cette demande pour la première fois le 5 septembre 2011, soit plus de 20 mois après la date à laquelle elle aurait dû le faire, en application de la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel. Elle a déclaré qu'elle savait qu'elle ne percevait plus l'indemnité de fonctions depuis le retour de M^{me} Gounder. Elle avait donc entre le 1^{er} décembre 2009 et le 1^{er} décembre 2010 pour déposer sa demande d'indemnité de fonctions, mais ne l'a pas fait.

b. Invoquant la richesse et l'exemplarité de son parcours et de son expérience dans les ressources humaines, la requérante a déclaré que son travail consistait notamment à examiner les demandes de prestations telles que l'indemnité de fonctions, à rendre des avis sur leur octroi et à vérifier la conformité de ces demandes avec les règlements et règles en vigueur. En conséquence, forte de cette expérience, elle aurait dû savoir qu'une demande de rappel d'indemnité, telle que celle présentée en l'espèce, devait être conforme à la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel. Or elle a déposé sa demande avec neuf mois de retard.

c. Dans sa requête, la requérante affirme que la section 7.3 de l'instruction administrative [ST/AI/1999/17](#), qui prévoit que la période de versement d'une indemnité de fonctions peut être prorogée de deux ans au maximum, est une dérogation à la disposition 3.17 du Règlement du personnel. Le défendeur soutient que la section 7.3 ne déroge en aucun cas à l'obligation posée par la

disposition 3.17 du Règlement du personnel et ne saurait être considérée comme y dérogeant, sauf stipulation contraire. De fait, dans l'ordre de la hiérarchie des normes, le Règlement du personnel est supérieur aux instructions administratives et à ce titre, une norme inférieure ne peut déroger à une norme supérieure.

d. Pour se prononcer sur la recevabilité de la requête et sur l'existence d'un éventuel conflit entre le Règlement du personnel et l'instruction administrative, le Tribunal devrait tenir compte de la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies dans l'affaire *Couquet* (2015-UNAT 574), qui a établi qu'en cas de conflit, les dispositions du Règlement du personnel devaient primer.

e. Dans sa déposition, la requérante a affirmé qu'elle avait demandé oralement à plusieurs reprises la prorogation de la période de versement de son indemnité de fonctions à sa première notatrice et au chef de la Section des ressources humaines et que ces derniers lui avaient promis qu'ils étudiaient la question. Or M. Rao et M^{me} Gounder ont tous deux déclaré n'avoir eu aucun échange à ce propos avec la requérante. En outre, même si tel avait été le cas, la requérante aurait dû demander par écrit le rappel de cette indemnité dans les douze mois suivant la date à laquelle elle aurait pu y prétendre, à savoir entre le 1^{er} décembre 2009 et le 1^{er} décembre 2010.

f. Dans les affaires *Mezoui* (2010-UNAT-043) et *Roman* (2013-UNAT-308), le Tribunal d'appel a conclu qu'il importait de respecter strictement les délais prévus pour faire valoir ses droits. Pour pouvoir déroger aux délais, le fonctionnaire doit démontrer que des circonstances indépendantes de sa volonté l'ont conduit à déposer tardivement sa demande. Or la requérante n'apporte aucun élément établissant les raisons pour lesquelles elle a tardé à demander le rappel de l'indemnité de fonctions. La requérante ayant présenté sa demande hors délai et n'ayant pas montré qu'elle l'avait introduite dans les douze mois suivant la date à laquelle elle pouvait prétendre au premier versement, comme le prévoit la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel, rien ne permet de considérer la demande comme recevable.

g. La requérante n'a pas appliqué la procédure à sa disposition pour faire valoir ses droits dans les délais prévus et a donc présenté sa demande hors délai.

18. La requérante n'a pas exercé de fonctions attachées à un poste plus élevé entre le 1^{er} décembre 2009 et le 10 mai 2011 qui justifieraient le versement d'une indemnité de fonctions.

a. Il n'est pas contesté qu'on a demandé à la requérante d'exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé entre le 11 mai 2009 et le 30 novembre 2009, période au cours de laquelle sa première notatrice était absente, en raison d'un congé de maternité et d'un congé annuel.

b. Néanmoins, la requérante avait cessé, dès le 1^{er} décembre 2009, d'exercer lesdites fonctions, sa première notatrice étant de retour et ayant repris l'intégralité de ses attributions. Pour préparer son cycle d'évaluation pour la période 2010-2011 (système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires), la requérante est manifestement partie de l'hypothèse qu'elle était spécialiste adjointe des ressources humaines de la classe P-2, comme il ressort d'un échange de courriels avec sa première notatrice. Or, le

courriel de la première notatrice montrait clairement que depuis son retour, la requérante n'exerçait plus aucune fonction attachée à un poste plus élevé.

c. La requérante et la première notatrice ont toutes deux déclaré que ce courriel était resté sans réponse. C'était pourtant le moment pour la requérante d'expliquer à sa première notatrice qu'elle estimait exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé et qu'il fallait le consigner dans son cycle d'évaluation pour 2010-2011.

d. La requérante a déclaré qu'elle avait continué d'exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé même après le retour de sa première notatrice. L'examen de son rapport d'évaluation pour le cycle 2009-2010 montre qu'il est très différent de celui du cycle 2010-2011.

e. Lors de sa déposition, la requérante a déclaré qu'on lui avait demandé d'exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé même après le retour de sa première notatrice. Pourtant, les personnes qu'elle a désignées comme ayant formulé cette demande ont toutes deux nié l'avoir fait. M^{me} Gounder, première notatrice de la requérante, a déclaré que celle-ci ne l'avait jamais informé qu'elle exerçait de telles fonctions, même après son retour. M. Rao a également déclaré n'avoir jamais demandé à la requérante d'exercer de quelconques fonctions attachées à un poste plus élevé après le retour de M^{me} Gounder. Dès mai 2014, M^{me} Gounder a écrit à M. Rao pour lui dire qu'elle n'avait pas demandé à la requérante d'exercer des fonctions de cette nature.

f. Rien ne vient étayer l'affirmation de la requérante selon laquelle on lui a demandé d'exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé entre le 1^{er} décembre 2009 et le 10 mai 2011. Si effectivement une telle demande avait été formulée, elle devrait être confirmée par des preuves écrites, faute de quoi rien ne justifierait le versement d'une indemnité de fonctions.

g. En outre, comme l'a déclaré M. Rao, le versement d'une indemnité de fonctions est soumis à deux conditions importantes : l'existence d'un poste vacant à une classe supérieure et la sélection d'un fonctionnaire pour le poste, après mise en concurrence. Au cours de la période considérée, aucun poste n'était vacant. La condition relative à la publication d'un avis de vacance de poste peut être levée, mais il faut qu'il y ait un poste vacant pour que le fonctionnaire puisse effectivement affirmer exercer les fonctions attachées à un poste plus élevé. La requérante ne précise pas quel est le poste dont elle exerçait les fonctions et pour lequel elle pouvait prétendre à l'indemnité de fonctions, pour la bonne raison qu'il n'y avait pas de poste vacant et qu'il est absurde de sa part d'affirmer avoir exercé toutes les fonctions de sa première notatrice même après le retour de celle-ci.

Arguments de la requérante

19. La règle interdisant les rappels ne devrait pas empêcher la requérante de percevoir l'indemnité de fonctions.

a. La CEA ne peut valablement invoquer la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel pour refuser à la requérante une prorogation de la période de versement de son indemnité de fonctions au titre des fonctions supplémentaires exercées. La section 7.3 de l'instruction administrative

[ST/AI/1999/17](#) prévoit expressément que le département ou bureau concerné peut proroger la période de versement de l'indemnité de fonctions de deux ans, au maximum, période initiale comprise, sans avoir à en référer au groupe de l'indemnité de fonctions, pourvu que le supérieur hiérarchique certifie que le fonctionnaire continue à s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les fonctions s'attachant au poste plus élevé.

b. Si l'on applique la section 7.3 en l'espèce, la période de versement de l'indemnité de fonctions de la requérante devrait être prorogée pour une durée totale de deux ans, jusqu'au 10 mai 2011, étant donné que, à la demande de sa supérieure hiérarchique, la requérante a continué de s'acquitter de toutes les fonctions qu'elle assumait en l'absence de M^{me} Gounder après le retour de celle-ci. Les responsables hiérarchiques de la requérante ont confirmé qu'elle avait, pendant cette période, continué d'exceller dans ces fonctions.

c. La requérante remplit les conditions requises pour obtenir la prorogation de la période de versement de son indemnité de fonctions par la CEA, qui a toute latitude pour la lui accorder, sans avoir à en référer à un groupe de l'indemnité de fonctions. Puisqu'il ne fait aucun doute qu'elle a bénéficié de l'excellent travail accompli par la requérante dans les fonctions attachées à un poste plus élevé, la CEA ne devrait pas être autorisée à invoquer la disposition 3.17 ii) pour lui refuser son droit au versement de l'indemnité. Les principes fondamentaux de bonne foi et de traitement équitable commandent à la CEA de proroger la période de versement de l'indemnité de fonctions.

d. Bien qu'elle ait présenté sa première demande écrite de prorogation de la période de versement de l'indemnité de fonctions en septembre 2011, la requérante n'a reçu une réponse définitive de l'Administration que le 16 avril 2014, soit plus de deux ans et demi après la première demande écrite, et uniquement après avoir, elle-même et par l'intermédiaire de son conseil, relancé l'Administration à de nombreuses reprises. Au nom de l'équité et de la justice, l'Administration ne peut nier le droit de la requérante à l'indemnité réclamée au motif qu'elle a présenté sa demande écrite tardivement alors qu'elle-même a mis un temps anormalement long à lui répondre.

e. À supposer que la CEA puisse invoquer la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel en réponse à la demande de versement de l'indemnité de fonctions introduite par la requérante, celle-ci pourrait toujours y prétendre pour la période d'environ neuf mois au cours de laquelle elle a continué d'exercer les fonctions du poste plus élevé de spécialiste des ressources humaines après le retour de M^{me} Gounder à la CEA. La disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel prévoit que les fonctionnaires ne peuvent prétendre à des rappels s'ils n'ont pas fait valoir leurs droits, par écrit, dans les douze mois qui suivent la date à laquelle ils pouvaient prétendre au premier versement. La requérante ayant écrit le 5 septembre 2011 à M. Rao pour demander une prorogation de la période de versement de l'indemnité de fonctions, elle devrait au moins avoir droit à l'indemnité correspondant aux fonctions attachées à un poste plus élevé qu'elle a exercées entre le 6 septembre 2010 et le 31 mai 2011, date à laquelle elle a cessé d'assumer ces fonctions pour prendre un congé spécial sans traitement.

Examen

20. La disposition 3.17 du Règlement du personnel est libellée comme suit :

Rappels

Le fonctionnaire qui n'a pas reçu telle indemnité, prime ou autre prestation à laquelle il a droit ne peut en obtenir le rappel que s'il fait valoir ses droits, par écrit, dans les délais ci-après :

- i) Si la disposition applicable du Règlement du personnel a été abrogée ou modifiée, dans les trois mois qui suivent la date de l'abrogation ou de la modification;
- ii) Dans tout autre cas, dans les douze mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire pouvait prétendre au premier versement.

21. Les sections 7.1 à 7.3 de l'instruction administrative [ST/AI/1999/17](#) (Indemnité de fonctions) disposent ce qui suit :

Durée et prorogation de la période de versement de l'indemnité de fonctions

7.1 La période de versement de l'indemnité de fonctions est déterminée conformément aux dispositions ci-après.

Indemnité de fonctions au titre de l'affectation à un poste temporairement vacant

7.2 La période initiale pour laquelle est accordée l'indemnité de fonctions au titre de l'affectation à un poste plus élevé temporairement vacant ne peut dépasser un an.

7.3 Le département ou bureau concerné peut proroger la période de versement de l'indemnité de fonctions de deux ans, au maximum, période initiale comprise, sans avoir à en référer au groupe de l'indemnité de fonctions, pourvu que le supérieur hiérarchique certifie que le fonctionnaire continue à s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les fonctions s'attachant au poste plus élevé.

22. Le défendeur soutient que la requête est irrecevable au motif que la requérante a introduit sa demande d'indemnité de fonctions correspondant à la période en cause, du 1^{er} décembre 2009 au 10 mai 2011, pour la première fois le 5 septembre 2011, soit plus de 20 mois après la date à laquelle elle aurait dû le faire en application de la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel.

23. La requérante affirme pour sa part que la CEA ne peut valablement invoquer la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel pour refuser la prorogation de la période de versement de son indemnité de fonctions au titre des fonctions supplémentaires exercées, au motif que la section 7.3 de l'instruction administrative [ST/AI/1999/17](#) prévoit expressément que cette prorogation peut être accordée par le département ou bureau concerné sans avoir à en référer au groupe d'indemnité de fonctions. La requérante fait par ailleurs valoir que puisqu'il ne fait aucun doute que la CEA a bénéficié des excellents résultats qu'elle a obtenus dans les fonctions attachées à un poste plus élevé, elle ne devrait pas être autorisée à invoquer la disposition 3.17 ii) pour lui refuser ce droit.

24. Enfin, la requérante soutient que dans la mesure où elle a écrit le 5 septembre 2011 à M. Rao pour demander une prorogation de la période de versement de son

indemnité de fonctions, elle devrait au moins avoir droit à l'indemnité correspondant aux fonctions attachées à un poste plus élevé qu'elle a exercées entre le 6 septembre 2010 et le 31 mai 2011, date à laquelle elle a cessé d'assumer ces fonctions pour prendre un congé spécial sans traitement.

25. Il ressort des éléments de preuve dont dispose le Tribunal que le 4 octobre 2010, le Bureau de la gestion des ressources humaines au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York a envoyé à l'Administration de la CEA un courriel traitant de la question des demandes de rappels d'indemnité de fonctions soumises par les fonctionnaires de la CEA (annexe 4 de la requête). Le courriel précisait notamment ce qui suit :

À propos du mémorandum que vous avez adressé le 2 septembre 2010 à M^{me} Catherine Pollard sur le point susmentionné, je suis heureux de vous annoncer que le Bureau de la gestion des ressources humaines a approuvé votre demande pour les fonctionnaires dont le nom est inscrit dans le tableau ci-joint*.

Comme vous le savez, votre demande s'appuyait sur la recommandation de la Mission d'appui à la gestion du Bureau de la gestion des ressources humaines menée en octobre et novembre 2009. Cette approbation est accordée à titre ponctuel et exceptionnel, étant entendu que les futures demandes de cette nature ne seront en aucun cas examinées.

Nous avons noté que la Section des ressources humaines avait pris des mesures pour remédier à cette situation et avons été informés que des lignes directrices relatives à l'octroi des indemnités de fonctions et au pourvoi des postes vacants avaient été établies...

Le nom de la requérante figurait dans le tableau dont il était question dans le courriel.

26. Conformément à la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel, pour obtenir le rappel de l'indemnité de fonctions, la requérante devait introduire une demande par écrit « dans les douze mois [suivant] la date à laquelle [elle] pouvait prétendre au premier versement ». Elle aurait donc dû faire cette demande dans les douze mois suivant le 1^{er} décembre 2009, c'est-à-dire au plus tard le 1^{er} décembre 2010. Or ce n'est que le 5 septembre 2011 que, dans un mémorandum interne adressé à M. Rao, avec copie à M^{me} Bongoy-Mawalla, elle a demandé une prorogation de la période de versement de son indemnité de fonctions attachée à la classe P-2, pour la période allant du 1^{er} décembre 2009 à la date du jour, afin de tenir compte des fonctions supplémentaires qu'elle avait exercées (annexe 5 de la requête). Elle a soumis sa demande en dehors des délais prévus dans le Règlement et manifestement trop tard.

27. En application de la section 7.3, pour que la période de versement de l'indemnité de fonctions puisse être prorogée par le département ou bureau concerné sans en avoir à référer au groupe de l'indemnité de fonctions, le supérieur hiérarchique doit certifier que le fonctionnaire a continué à s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les fonctions s'attachant au poste plus élevé. Les éléments que les supérieurs hiérarchiques de la requérante ont présentés au Tribunal n'étaient pas ses arguments selon lesquels on lui avait demandé d'assumer des fonctions attachées à un poste plus élevé. La requérante n'a produit aucun document à l'appui de ce qu'elle affirme et il n'y a aucune trace écrite qui justifierait une telle demande et un tel versement.

28. Le Tribunal, à cet égard, tient également compte du courriel daté du 4 octobre 2010 dans lequel le Bureau de la gestion des ressources humaines informait l'administration de la CEA que les approbations d'indemnité de fonctions étaient accordées à titre ponctuel et exceptionnel, étant entendu que les futures demandes de cette nature ne seraient en aucun cas examinées.

Dispositif

29. En ne présentant pas, en temps voulu, une demande de rappel d'indemnité de fonctions, la requérante ne s'est pas conformée à la disposition 3.17 ii) du Règlement du personnel. La requête est rejetée comme irrecevable. En outre, la requérante n'a pas montré qu'elle avait continué d'exercer des fonctions attachées à un poste plus élevé même après le retour de sa supérieure hiérarchique, dont elle avait assumé certaines fonctions.

(Signé)

Le juge Nkemdilim Izuako

Ainsi jugé le 26 avril 2017

Enregistré au Greffe le 26 avril 2017

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffier, Nairobi