

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

A. c. FAO

120^e session

Jugement n° 3483

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} M. A. le 25 janvier 2013, la réponse de la FAO du 19 juin, la réplique de la requérante du 31 juillet et la duplique de la FAO du 12 septembre 2013;

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;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

La requérante conteste la décision de la FAO de ne pas lui verser une indemnité journalière de subsistance pour la durée de son engagement à Rome (Italie). Elle fut engagée en tant que consultante le 1^{er} septembre 2008 au titre d'un contrat de durée déterminée de onze mois, ce qui, en vertu des règles de la FAO, lui donnait accès aux procédures de recours interne ainsi qu'au Tribunal. À l'époque de son recrutement, la requérante résidait aux États-Unis.

L'offre d'emploi indiquait ce qui suit :

«En cas de nomination hors du lieu de votre résidence permanente, vous recevrez, en sus de vos honoraires, une indemnité journalière de subsistance payable au taux en vigueur dans le système des Nations Unies, conformément aux règles de l'Organisation régissant les voyages [...]. Une demande de remboursement de frais de voyage devra être remplie pour chaque mission effectuée. Tout retard dans la soumission de la demande et des pièces

justificatives pourra entraîner un retard dans le paiement de vos honoraires, voire le non-paiement de ces honoraires. [...]»*

Selon les termes de son contrat d'engagement, la requérante devait percevoir des honoraires d'un montant de 7 000 dollars des États-Unis et une indemnité journalière de subsistance «au taux en vigueur dans le système des Nations Unies pour les périodes durant lesquelles le fonctionnaire est considéré comme étant en voyage officiel».

À son arrivée à la FAO en septembre 2008, la requérante se renseigna pour savoir si elle avait droit à une indemnité journalière de subsistance et fut informée qu'elle n'y avait pas droit.

Le 6 mars 2009, la requérante souleva la question du paiement de l'indemnité journalière de subsistance auprès de la Division de la gestion des ressources humaines. Elle fut informée par un courriel du 17 mars 2009 que le fait que le paiement d'une indemnité journalière de subsistance soit mentionné dans son contrat résultait probablement d'une erreur matérielle. Il était indiqué dans le courriel que l'offre contractuelle de 4 000 dollars qui avait été faite à la requérante équivalait environ à la rémunération que celle-ci percevait dans son emploi précédent, et qu'il y avait été ajouté un montant de 3 000 dollars pour tenir compte de ses frais de subsistance. Le contrat offert à la requérante avait été converti en contrat de consultant afin de faciliter l'obtention d'un visa pour elle-même et sa famille et, lors de l'établissement de son contrat d'engagement et de son offre d'emploi, le Centre des services communs de la FAO avait sans doute oublié de supprimer la clause type relative au paiement de l'indemnité journalière de subsistance, qui figurait dans tous les mandats de consultants internationaux. Cela étant, le courriel indiquait qu'il était clair que le montant de 7 000 dollars était une somme forfaitaire et qu'aucun autre émolument n'était dû à la requérante. Il fut demandé au spécialiste des ressources humaines associé au recrutement de la requérante, qui avait été mis en copie du courriel en question, de corriger le contrat de la requérante en conséquence et de l'envoyer à cette dernière pour signature.

* Traduction du greffe.

En juillet 2009, il fut question de renouveler le contrat de la requérante aux mêmes conditions que son contrat révisé de consultant de mars 2009. Toutefois, la procédure fut suspendue et, en août 2009, la requérante quitta la FAO.

En mars 2010, elle écrivit au Directeur général, demandant que lui soit payée la somme de 94 560 dollars au titre de l'indemnité journalière de subsistance qui, prétendait-elle, lui était due en vertu des termes de son contrat. Elle vit sa demande rejetée le 17 mai 2010 au motif que, de l'avis de la FAO, au moment où elle avait accepté en septembre 2008 le contrat de consultant elle ne pouvait ni croire qu'elle avait droit au paiement d'une indemnité journalière de subsistance ni prétendre qu'une promesse en ce sens lui avait été faite. Du point de vue de la FAO, la requérante a par la suite cherché à tirer parti d'une erreur administrative qui s'était glissée dans son contrat et qui ne reflétait pas l'intention des parties.

Dans son rapport du 5 avril 2012, le Comité de recours conclut que la FAO avait commis une erreur en omettant de supprimer, dans le contrat de la requérante, la clause type relative à l'indemnité journalière de subsistance. Tout en reconnaissant que la requérante avait droit à ce qui était prévu dans son contrat, le Comité de recours estimait que le montant qu'elle réclamait était excessif. Il recommanda à l'unanimité que lui soit versé un montant approprié et proposa la somme de 33 000 dollars, calculée sur la base des 3 000 dollars mensuels prévus initialement à titre de contribution à ses frais de subsistance.

La requérante fut informée par lettre du 26 octobre 2012 que le Directeur général considérait que les conclusions et la recommandation du Comité de recours étaient infondées, mais qu'il avait néanmoins décidé, dans un geste de bonne volonté et conformément à la recommandation du Comité, de lui verser 33 000 dollars pour solde de tout compte. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à la FAO de lui payer une indemnité journalière de subsistance d'un montant de 90 000 dollars, majoré d'intérêts, à compter d'août 2008 et aux taux en vigueur. Elle réclame également les dépens.

La FAO rejette les conclusions de la requérante comme étant dénuées de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La clause litigieuse en l'espèce est expressément énoncée dans le contrat d'engagement conclu entre la requérante et la FAO en 2008. Il est demandé au Tribunal d'interpréter cette clause afin de déterminer si la requérante peut prétendre au versement de l'indemnité journalière de subsistance qu'elle réclame mais qui lui a été refusé par la FAO. Le Tribunal de céans a maintes fois rappelé que la fonction d'un tribunal est d'interpréter et d'appliquer un contrat en tenant compte de l'intention des parties telle qu'exprimée dans la lettre du contrat. Il est de principe que, lorsqu'un contrat d'engagement est clair et sans ambiguïté, les parties sont liées par ses termes, à moins que des éléments de preuve ne justifient d'aller rechercher derrière le simple libellé des textes la véritable intention des parties (voir, par exemple, le jugement 1385, au considérant 12). Le Tribunal a également affirmé que, lorsqu'un contrat d'engagement est formulé par écrit, l'intention des parties doit se dégager des documents qui sont produits. L'application d'un contrat, ou d'une clause figurant dans un contrat, peut être écartée ou modifiée si des preuves irréfutables existent qui montrent que les parties avaient une intention contraire à celle exprimée dans le texte (voir, par exemple, le jugement 1634, au considérant 21).

2. Dans la présente affaire, la clause contractuelle litigieuse est parfaitement claire et dénuée d'ambiguïté. Elle se lit comme suit :

«En cas de nomination hors du lieu de votre résidence permanente, vous recevrez, en sus de vos honoraires, une indemnité journalière de subsistance payable aux taux en vigueur dans le système des Nations Unies, conformément aux règles de l'Organisation régissant les voyages.»*

Au moment de sa nomination à Rome (Italie), au titre d'un contrat d'une durée de onze mois, la requérante résidait aux États-Unis, à Charlotte (Caroline du Nord). L'indemnité journalière de subsistance

* Traduciton du greffe.

qui lui était applicable du fait de cette nomination hors de son lieu de résidence devait être calculée sur la base du taux en vigueur pour Rome dans le système des Nations Unies pour la période durant laquelle elle était considérée comme étant en voyage officiel.

3. À l'appui de son refus d'accorder à la requérante une indemnité journalière de subsistance, la FAO fait valoir en substance que la clause susmentionnée était viciée dans la mesure où il n'était pas dans son intention de l'inclure dans le contrat d'engagement de la requérante. Elle insiste sur le fait qu'elle figurait dans le contrat suite à une erreur matérielle ou administrative. La FAO explique qu'il avait été proposé dans un premier temps à la requérante un accord de services professionnels, qui ne comportait pas de clause relative au versement d'une indemnité journalière de subsistance. Toutefois, il fut finalement décidé de lui offrir un contrat de consultant international afin de lui faciliter l'obtention d'un visa pour elle-même et sa famille, leur permettant de se rendre à Rome. Or les contrats types des consultants internationaux contiennent une clause relative au versement d'une indemnité journalière de subsistance, qui aurait dû être supprimée du contrat de la requérante, ce que l'Organisation avait omis de faire. Le Centre des services communs de la FAO a commis une erreur en établissant le contrat en question, qui contenait non seulement une clause relative au paiement des honoraires mensuels, mais aussi la clause type prévoyant le versement de l'indemnité journalière de subsistance. Il n'était pas dans l'intention de l'Organisation de conserver cette clause dans le contrat de consultant offert à la requérante en lieu et place de l'accord de services professionnels envisagé dans un premier temps. La Division de la gestion des ressources humaines avait sans doute oublié de supprimer la clause type du contrat de consultant international.

4. La FAO se fonde sur le jugement 2906, entre autres, pour affirmer qu'elle était en droit de corriger l'erreur matérielle qui avait abouti au maintien dans le contrat de consultant de la requérante de la clause prévoyant le versement de l'indemnité journalière de subsistance. Au considérant 8 de ce jugement, le Tribunal a rappelé le principe

général selon lequel, en l'absence de dispositions spécifiques régissant les conditions d'abrogation ou de révocation, une décision administrative touchant un fonctionnaire à titre individuel lie l'organisation qui l'a prise à son égard et crée ainsi des droits au profit du fonctionnaire concerné, à compter du moment où elle lui a été communiquée dans les formes prévues par les dispositions applicables. Une telle décision ne peut être rapportée que si elle est entachée d'illégalité et si elle n'a pas encore acquis un caractère définitif. Toutefois, dans le cas où la décision individuelle ne serait pas créatrice de droits au profit du fonctionnaire, elle peut, dans la limite du respect du principe de bonne foi, être rapportée à tout moment.

5. Dans le jugement 2906, la décision administrative à l'issue de laquelle le requérant avait été informé qu'il avait été promu au grade A5 résultait d'une erreur matérielle et ne reflétait pas la véritable intention de son auteur. Le Tribunal a considéré que cette décision n'était pas de nature à créer des droits au profit du requérant et pouvait, par conséquent, être rapportée du fait qu'elle résultait exclusivement d'une erreur matérielle, ce qui fut le cas. Le Tribunal a par ailleurs estimé que cette décision était aussi manifestement illégale en ce qu'elle était contraire aux règles de droit applicables régissant les promotions, le requérant ayant été promu à un poste qui ne correspondait pas au grade A5, en vertu des règles applicables, mais au groupe de grades A4/A1.

6. La déclaration de principe formulée ci-dessus et son application dans le jugement 2906 appellent trois observations. Premièrement, le principe de base posé dans ce jugement s'applique lorsqu'il s'agit de rapporter ou de révoquer une décision administrative. Les prétentions de la requérante en l'espèce ne sont pas basées sur une décision administrative, mais sur une clause d'un contrat d'engagement. Deuxièmement, une décision administrative crée des droits au profit du fonctionnaire concerné et lie l'organisation dès lors qu'elle a été communiquée à celui-ci. Dans ce cas, la décision ne peut être rapportée ou révoquée que si elle est entachée d'illégalité et n'a pas encore acquis un caractère définitif. Troisièmement, lorsqu'une décision administrative

est entachée d'une erreur purement matérielle ou administrative, elle n'est pas de nature à créer des droits au profit du fonctionnaire concerné et l'organisation peut la rapporter ou la révoquer ultérieurement.

7. Dans le cas d'espèce, la FAO s'appuie sur son allégation, résumée au considérant 3 du présent jugement, selon laquelle la présence dans le contrat d'engagement de la requérante d'une clause prévoyant le versement, en sus de ses honoraires, d'une indemnité journalière de subsistance résultait d'une erreur matérielle. Elle insiste sur le fait que, même si la clause litigieuse était sans ambiguïté, il lui était loisible de rapporter «la décision» ultérieurement dans la mesure où elle avait été incluse dans le contrat suite à une erreur matérielle et ne créait au profit de la requérante aucun droit à une indemnité journalière de subsistance. Cet argument fallacieux ne saurait être retenu dans la présente affaire, qui ne porte pas uniquement sur une décision administrative, comme cela était le cas dans le jugement 2906 et dans d'autres affaires similaires.

8. La présente affaire porte sur une clause contractuelle, reproduite au considérant 2 ci-dessus, relative au versement d'une indemnité journalière de subsistance, qui figure expressément et sans ambiguïté dans le contrat d'engagement de la requérante. De surcroît, l'offre d'emploi annexée audit contrat, que les parties ont signée, mentionne spécifiquement deux indemnités liées au poste, à savoir une «indemnité pour les voyages aller-retour Charlotte (NC, États-Unis)/Rome/Charlotte» et une «indemnité journalière de subsistance aux taux en vigueur dans le système des Nations Unies pour les périodes de voyage officiel». Ces éléments ne permettent pas de conclure qu'une erreur matérielle contenue dans une décision administrative, en l'occurrence la présence dans le contrat d'engagement de la requérante d'une disposition lui donnant droit au versement d'une indemnité journalière de subsistance, autorisait l'Organisation à rapporter ou à modifier cette décision sur la base des principes énoncés dans le jugement 2906. Par ailleurs, la clause visée n'a pas été introduite illégalement dans le contrat de la requérante. Le paragraphe 317.3.3 du Manuel de la FAO prévoit, en effet, que, si

les clauses du contrat d'engagement le précisent, les consultants nommés hors du lieu de leur résidence permanente peuvent recevoir, en plus de leurs honoraires, une indemnité journalière de subsistance.

9. En l'espèce, il ne serait possible de supprimer la clause en question afin de priver la requérante du droit à une indemnité journalière de subsistance que sur la foi d'éléments démontrant qu'il était dans l'intention commune des parties au moment où elles ont conclu l'accord, le 1^{er} septembre 2008, de ne pas y faire figurer la clause prévoyant le versement de cette indemnité. Dans le jugement 1385, au considérant 12, le Tribunal avait conclu que des «circonstances plus que suffisantes» existaient qui justifiaient de rechercher derrière le simple libellé des textes la véritable intention des parties. Dans le jugement 1643, ces «circonstances plus que suffisantes» tendant à prouver que la requérante avait pleine conscience de l'erreur contractuelle en question se dégageaient d'un échange de courriers entre le Secrétaire général de l'organisation et la requérante, qui prouvait que cette dernière avait exprimé son consentement en pleine connaissance de cause (voir, en particulier, le considérant 5 de ce jugement). Cette jurisprudence confirme le principe bien établi selon lequel tout contrat écrit, ou toute clause contractuelle, peut être révoqué ou modifié en cas d'erreur, à la condition qu'il soit clair dans l'esprit des parties que ce qui est expressément convenu ne reflète pas leur véritable intention.

10. Dans la présente affaire, les éléments que la FAO met en avant à l'appui de son affirmation selon laquelle il existait une intention commune entre elle et la requérante concernent principalement des événements qui se sont produits après que l'accord a été conclu. Ils ne permettent pas d'établir que cette intention commune existait au moment où celui-ci a été conclu. La FAO fait notamment référence à une déclaration du chef de la division du recrutement concernant la période où la requérante avait été engagée, selon laquelle «il était entendu entre les parties que l'indemnité journalière de subsistance n'était pas due». Cette déclaration a été faite dans un courriel interne daté du 13 mars 2009, c'est-à-dire plusieurs mois après la conclusion de l'accord. Il n'existe aucune preuve que la requérante ait vu ce courriel

ou ait été d'accord avec cette déclaration. Il n'est pas davantage établi que la clause relative à l'octroi de l'indemnité journalière de subsistance ait été intégrée dans l'accord par suite d'une erreur matérielle ou administrative que tant l'Organisation que la requérante avaient acceptée comme telle. De même, il n'existe aucune preuve que la requérante ne pensait pas de bonne foi qu'elle pouvait prétendre à cette indemnité. En conséquence, la clause relative au versement de l'indemnité journalière de subsistance devait être considérée comme valablement incluse dans le contrat d'engagement de la requérante, qui était en droit de s'en prévaloir. Sa requête est donc fondée sur ce point.

11. La FAO fait valoir que, quoi qu'il en soit, la requérante ne saurait désormais percevoir l'indemnité journalière de subsistance car elle ne s'est pas conformée aux dispositions applicables aux demandes de versement de cette indemnité. À cet égard, la clause litigieuse de l'accord prévoit ce qui suit :

«Une demande de remboursement de frais de voyage devra être remplie pour chaque mission effectuée. Tout retard dans la soumission de la demande et des pièces justificatives pourra entraîner un retard dans le paiement de vos honoraires, voire le non-paiement de ces derniers. Pour les missions dont la durée est supérieure à quatre-vingt-dix jours, il est conseillé de déposer une demande provisoire de remboursement de frais de voyage.»*

Il ressort du libellé de cette disposition que la soumission tardive d'une demande de remboursement de frais de voyage peut, au pire, entraîner le non-paiement des honoraires. Or cette question ne se pose pas dans la présente requête. On pourrait certes argumenter que, se trouvant sous l'intitulé «Indemnité journalière de subsistance», cette disposition fait en réalité référence au non-paiement de cette dernière. Toutefois, si l'on s'en tient au sens ordinaire des mots dans lesquels elle est formulée, on peut également interpréter cette disposition comme signifiant que la soumission tardive d'une demande de remboursement n'entraîne pas forcément le non-paiement des honoraires. Cette interprétation, comme l'a fait observer le Comité d'appel, amène à conclure que la soumission tardive d'une demande n'entraîne pas automatiquement la perte du droit à l'indemnité journalière de

* Traduction du greffe.

subsistance. En l'espèce, aucun élément ne permet de penser que la requérante avait perdu le bénéfice de ce droit. Elle pouvait valablement réclamer le versement de cette indemnité au moment où elle l'a fait, eu égard en particulier à l'incertitude créée par les réponses peu concluantes de la FAO à ses demandes concernant son droit à l'indemnité. La requête est dès lors également fondée sur ce point.

12. Le Comité de recours a conclu que le montant de 90 000 dollars des États-Unis réclamé par la requérante était excessif, sans toutefois motiver sa conclusion. Il a recommandé que lui soient versés 33 000 dollars, calculés sur la base des 3 000 dollars mensuels que la FAO avait initialement prévu de lui verser, selon le Comité, pour couvrir ses frais de subsistance pendant les onze mois de son contrat.

13. Dans la décision attaquée, contenue dans la lettre du 26 octobre 2012, le Directeur général a estimé que les conclusions et la recommandation du Comité de recours étaient dénuées de fondement, mais il a décidé, dans un geste de bonne volonté et conformément à la recommandation du Comité, de verser à la requérante 33 000 dollars pour solde de tout compte. Le Tribunal ayant conclu que les prétentions de la requérante sont fondées, la décision attaquée doit être annulée. La requérante a droit au montant qu'elle aurait dû normalement percevoir au titre de l'indemnité journalière de subsistance durant les onze mois, et non douze comme elle le demande, de son contrat d'engagement. L'Organisation lui versera ce montant, déduction faite des 33 000 dollars qu'elle a déjà perçus, majoré d'un intérêt de 5 pour cent à compter du 6 mars 2009, date à laquelle elle a soulevé pour la première fois la question du paiement de l'indemnité journalière de subsistance, ainsi que 6 000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée du 26 octobre 2012 est annulée.

2. La FAO versera à la requérante le montant qu'elle aurait dû normalement percevoir au titre de l'indemnité journalière de subsistance durant les onze mois de son contrat d'engagement, déduction faite des 33 000 dollars qu'elle a déjà perçus, majoré d'un intérêt de 5 pour cent calculé à compter du 6 mars 2009.
3. La FAO versera également à la requérante 6 000 dollars à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 15 mai 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 2015.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAZEN PETROVIC