

K. d. J. (n^{os} 2 et 3)

c.

UNESCO

129^e session

Jugement n^o 4222

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M^{me} L. K. d. J. le 22 octobre 2016 et régularisée le 13 décembre 2016, la réponse de l'UNESCO du 10 avril 2017, la réplique de la requérante du 27 juillet et la duplique de l'UNESCO du 6 novembre 2017;

Vu la troisième requête dirigée contre l'UNESCO, formée par la requérante le 10 septembre 2018 et régularisée le 4 octobre 2018, la réponse de l'UNESCO du 21 janvier 2019, la réplique de la requérante du 25 février et la duplique de l'UNESCO du 6 juin 2019;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits suivants :

La requérante conteste le refus de l'UNESCO de réparer l'intégralité du préjudice résultant d'un accident reconnu comme imputable à l'exercice de ses fonctions officielles.

Le 27 janvier 2011, la requérante se fractura la cheville dans les locaux de l'Organisation. Le 21 février, elle fut informée que le Comité consultatif en matière d'indemnisation (ci-après le «Comité consultatif») avait reconnu l'accident à l'origine de sa blessure comme imputable à

l'exercice de ses fonctions officielles et que, par conséquent, tous les frais médicaux directement liés à sa blessure seraient pris en charge par l'UNESCO conformément au Régime d'indemnisation du personnel.

Le 5 juillet 2011, la requérante adressa à la Directrice générale une lettre dans laquelle elle demandait que lui soit accordée une réparation appropriée pour les souffrances physiques endurées à la suite de son accident et celles qu'elle pourrait endurer dans le futur, pour le tort moral qu'elle affirmait avoir subi par suite de cet accident et pour l'impact que celui-ci avait eu sur les membres de sa famille. Elle demandait également le versement d'une indemnité forfaitaire pour les frais de nature non médicale que son accident avait occasionnés. Par lettre du 31 octobre, date de son dernier jour de service avant son départ à la retraite, la requérante présenta à la Directrice générale une réclamation, sollicitant le réexamen de la décision implicite de rejet de sa demande du 5 juillet. En outre, elle complétait cette demande en précisant qu'elle réclamait la «réparation intégrale du préjudice subi» du fait de son accident, aux fins de couvrir «la diminution de [s]a qualité de vie et le trouble dans [s]es conditions d'existence», «les marques infligées à [s]a jambe» et «la perte de chance d'exercer une activité professionnelle après [s]on départ à la retraite». Le 30 novembre 2011, la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM selon son sigle anglais) répondit notamment à la requérante qu'aux termes de l'article 4 du Régime d'indemnisation du personnel, les indemnités prévues en vertu des dispositions dudit régime étaient les seules auxquelles elle pouvait prétendre en ce qui concernait toute demande d'indemnisation fondée sur lesdites dispositions. Ayant fait part de son désaccord avec cette décision, la requérante fut avisée, le 1^{er} février 2012, que des démarches avaient été entreprises afin d'évaluer dans quelle mesure une réparation «hors [R]égime d'indemnisation du personnel» pouvait lui être accordée. Le 2 mars 2012, la requérante forma sa première requête devant le Tribunal, attaquant la décision du 30 novembre 2011.

Sur la base d'un certificat établi par son médecin traitant, la requérante fut déclarée guérie le 11 septembre 2012. Par lettre du 20 septembre 2012, elle fut avisée que le dossier relatif à son accident du travail était clos.

Dans son jugement 3397, prononcé le 11 février 2015, le Tribunal rejeta la première requête de l'intéressée au motif qu'elle était prématurée et, partant, irrecevable. L'affaire fut renvoyée à l'Organisation afin que, sans tarder, elle donne suite à la procédure de recours interne initiée le 31 octobre 2011, pour autant que celle-ci n'ait pas été conduite à son terme dans l'intervalle. En exécution dudit jugement, le cas de la requérante fut présenté, le 23 octobre 2015, devant le Comité consultatif pour examen et recommandation à la Directrice générale. Par lettre du 18 février 2016, le secrétaire du Comité consultatif informa la requérante que la Directrice générale avait approuvé la recommandation de cet organe, qui considérait qu'une indemnisation supplémentaire — du type de celle que l'intéressée avait réclamée le 5 juillet 2011 — excédait le champ d'application du Régime d'indemnisation du personnel.

Le 7 mars 2016, la requérante sollicita auprès de la Directrice générale le réexamen de la décision communiquée par la lettre du 18 février. Elle rappelait qu'elle réclamait la réparation intégrale du préjudice occasionné par son accident et précisait que, si celle-ci ne pouvait être obtenue en application des dispositions du Régime d'indemnisation du personnel, elle devait l'être «sur le fondement de la responsabilité pour faute» dès lors que l'Organisation avait manqué à son obligation d'assurer la sécurité de son personnel. En conformité avec l'article 18 dudit régime, le Comité consultatif réexamina le cas de l'intéressée le 24 mai. Le 25 juillet 2016, le secrétaire de ce comité informa la requérante qu'au terme de son réexamen celui-ci maintenait sa position, que la Directrice générale avait fait sienne la recommandation qu'il avait formulée à son attention et que, par conséquent, son dossier était clos. Par lettre du 26 juillet 2016 adressée au secrétaire du Comité consultatif et — en copie — à la directrice de HRM, la requérante fit part de son intention de contester la décision du 25 juillet et demanda quelles voies de recours lui étaient ouvertes. Le 7 octobre 2016, la directrice de HRM lui indiqua qu'une décision administrative interne pouvait être contestée devant le Conseil d'appel et qu'un membre du personnel avait le droit de contester une décision du Directeur général prise sur avis du Conseil d'appel devant le Tribunal de céans. Le 12 octobre, estimant que les éléments ainsi communiqués ne constituaient pas une réponse adaptée à sa situation, la requérante demanda que lui soit transmise la version

des Statut et Règlement du personnel qui était applicable le 25 juillet, laquelle lui fut communiquée le 14 octobre.

Le 22 octobre 2016, la requérante saisit le Tribunal d'une deuxième requête, dirigée contre la décision du 25 juillet 2016.

Le 28 octobre 2016, la requérante contesta cette même décision devant le Conseil d'appel. Outre l'annulation de cette décision et la réparation de l'intégralité du préjudice subi du fait de l'accident survenu en janvier 2011, elle sollicitait la réparation du préjudice découlant du refus de l'Organisation de faire droit à sa demande et des conditions dans lesquelles la procédure s'était déroulée, ainsi que l'octroi de dépens. Dans son avis du 12 avril 2018, le Conseil d'appel recommanda à la Directrice générale de rejeter le recours interne de la requérante comme irrecevable au motif que cette dernière n'avait pas présenté de réclamation à la Directrice générale contestant la décision du 25 juillet 2016, en méconnaissance de l'alinéa *a*) du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel. Il précisait également que, malgré les informations transmises par HRM, la requérante n'avait pas saisi le Conseil d'appel dans le délai imparti. Par lettre du 3 août 2018, la requérante fut informée que la Directrice générale avait fait sienne la recommandation du Conseil d'appel de rejeter son recours interne comme irrecevable. Telle est la décision attaquée dans la troisième requête formée par l'intéressée.

Dans sa deuxième requête, l'intéressée demande l'annulation de la décision du 25 juillet 2016 et des décisions initiales, la réparation intégrale du préjudice subi ainsi qu'une somme de 10 000 euros à titre de dépens. Dans sa troisième requête, l'intéressée demande l'annulation de la décision du 3 août 2018 et des décisions initiales, la réparation intégrale du préjudice subi ainsi qu'une somme de 12 000 euros à titre de dépens. Dans chaque affaire, la requérante conclut à la distraction au profit de son avocat des diverses condamnations pécuniaires susceptibles de lui être allouées à concurrence des honoraires et taxes qu'elle s'est engagée à lui régler.

L'UNESCO sollicite la jonction des deux requêtes. Elle demande au Tribunal de déclarer la deuxième requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne au motif que la requérante n'a pas présenté de réclamation à la Directrice générale contestant la décision du

25 juillet 2016 et compte tenu du fait que son recours daté du 28 octobre 2016 était en instance devant le Conseil d'appel au moment où elle a saisi le Tribunal. Elle demande également à ce dernier de déclarer la troisième requête irrecevable au motif que la requérante n'a pas présenté de réclamation à la Directrice générale contestant la décision du 25 juillet 2016. Par ailleurs, l'UNESCO prie le Tribunal de rejeter les deux requêtes comme mal fondées en droit et en fait ainsi que toutes les demandes tendant à la réparation des préjudices allégués et à l'octroi de dépens comme mal fondées, excessives et parfaitement injustifiées.

CONSIDÈRE :

1. Le présent jugement porte sur les deuxième et troisième requêtes de la requérante.

2. Dans la deuxième requête, l'intéressée défère au Tribunal la décision du 25 juillet 2016 par laquelle la Directrice générale a rejeté la demande de réparation qu'elle avait formée à la suite d'un accident imputable à l'exercice de ses fonctions officielles consistant en une fracture de la cheville survenue le 27 janvier 2011.

Dans la troisième requête, elle sollicite l'annulation de la décision du 3 août 2018 par laquelle la Directrice générale a entériné la recommandation du Conseil d'appel déclarant irrecevable le recours interne qu'elle avait formé contre la décision du 25 juillet 2016.

3. Le Tribunal, constatant que les deux requêtes reposent fondamentalement sur les mêmes faits, opposent les mêmes parties et soulèvent des questions de droit analogues, considère qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

4. La défenderesse soutient que les requêtes sont irrecevables, en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, pour non-épuisement des voies de recours interne offertes aux fonctionnaires de l'UNESCO. La requérante répond à cette argumentation qu'en tant qu'ancienne fonctionnaire, elle n'avait pas accès à ces voies de recours interne.

5. Aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, «[u]ne requête n'est recevable que si la décision attaquée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel».

6. Il résulte de la jurisprudence du Tribunal que, lorsque les Statut et Règlement du personnel d'une organisation n'ouvrent l'accès aux voies de recours interne qu'aux seuls fonctionnaires en exercice, les anciens fonctionnaires n'ont pas la possibilité d'exercer celles-ci et qu'ils sont alors recevables à s'adresser directement au Tribunal (voir, par exemple, les jugements 2840, au considérant 21, 3074, au considérant 13, ou 3156, au considérant 9).

7. S'agissant de l'UNESCO, le Tribunal a déjà eu l'occasion de constater que l'article 11.1 du Statut du personnel, la disposition 111.1 du Règlement du personnel et les Statuts du Conseil d'appel réservaient le bénéfice des voies de recours interne aux «membres du personnel», soit aux seuls fonctionnaires en exercice. Faisant application de cette jurisprudence, il a ainsi jugé qu'un ancien membre du personnel ne pouvait user des voies de recours interne pour contester une décision prise après son départ de l'Organisation (voir le jugement 2944, au considérant 20).

8. Toutefois, il ressort expressément des dispositions du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel que cet organe de recours peut être saisi par un membre du personnel ayant «cessé son service». Dès lors, et comme le Tribunal a été amené à le préciser dans le jugement 3398, aux considérants 2 et 6, les voies de recours interne instituées par le Statut et Règlement du personnel sont ouvertes à tout fonctionnaire atteint en tant que tel par une décision, même s'il a ultérieurement quitté l'Organisation. Ainsi, un membre du personnel de l'UNESCO dont l'engagement a cessé n'en reste pas moins recevable à user des voies de recours interne s'il entend contester une décision prise avant son départ.

9. Il découle des considérations exposées ci-dessus que la requérante avait accès, en l'espèce, aux voies de recours interne offertes aux fonctionnaires de l'UNESCO. Elle était donc tenue d'épuiser ces voies de recours avant de porter l'affaire devant le Tribunal (voir le jugement 3505, aux considérants 1 à 5 et 11).

En l'espèce, la procédure prévue à l'alinéa *a*) du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, prévoyant le dépôt d'une réclamation préalable à la saisine de ce conseil, ne s'applique pas. En effet, s'agissant des demandes de réparation, le Régime d'indemnisation du personnel prévoit en son paragraphe 18.1 que «[t]oute personne invoquant l'application des présentes [d]ispositions peut dans les trente jours qui suivent la date à laquelle la décision du Directeur général lui a été notifiée, demander par écrit que ladite décision fasse l'objet d'un nouvel examen [...]. Le Comité consultatif examine cette demande et fait les recommandations appropriées au Directeur général dont la décision est alors considérée comme une décision administrative susceptible de recours au titre du chapitre XI du Statut et du Règlement du personnel.» Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles du chapitre XI du Statut et Règlement du personnel, auxquelles elles se réfèrent, qu'un fonctionnaire dont la demande de réexamen a été rejetée est tenu, s'il souhaite maintenir sa contestation, de saisir le Conseil d'appel. Dans l'hypothèse prévue par cette procédure particulière, la demande de réexamen se substitue à la réclamation prévue à l'alinéa *a*) susmentionné du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel.

En l'occurrence, le Tribunal note que, même si la contestation soulevée par la requérante était principalement fondée, comme il sera dit plus loin, sur l'invocation d'une faute de l'Organisation, celle-ci avait demandé, le 7 mars 2016, le réexamen de la décision du 18 février 2016, en se plaçant ainsi dans le cadre du Régime d'indemnisation. Elle devait donc, avant de saisir le Tribunal, contester la décision du 25 juillet 2016 devant le Conseil d'appel, comme l'a d'ailleurs indiqué à juste titre la directrice de HRM dans sa réponse datée du 7 octobre 2016 à la demande d'information de la requérante du 26 juillet 2016.

10. Il résulte de ce qui précède que la deuxième requête, qui n'était pas dirigée contre une décision définitive prise après avis du Conseil d'appel, est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne. Elle doit donc être rejetée pour ce motif.

11. En revanche, la troisième requête est bien dirigée contre une décision rendue après avis du Conseil d'appel, que la requérante avait saisi le 28 octobre 2016, après avoir introduit sa deuxième requête devant le Tribunal. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la requérante n'avait pas à former de réclamation contre la décision de la Directrice générale du 25 juillet 2016 prise suite à sa demande de réexamen. C'est donc à tort que le Conseil d'appel, dans son avis du 12 avril 2018, et la Directrice générale, dans sa décision du 3 août 2018, ont considéré que le recours de l'intéressée était irrecevable faute d'avoir été précédé d'une telle réclamation.

12. C'est également à tort que le Conseil d'appel, dans ce même avis du 12 avril 2018, et la Directrice générale, dans sa décision précitée du 3 août 2018, ont considéré que le recours formé par la requérante était tardif.

D'une part, en effet, il y a lieu d'observer que, s'agissant d'un fonctionnaire ayant, comme la requérante, cessé son service, le délai applicable pour former un recours est, en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, de deux mois, et non d'un mois, comme mentionné à tort dans l'avis et la décision précités.

D'autre part et surtout, le Tribunal relève que la directrice de HRM a mis plus de deux mois avant de répondre à la lettre de la requérante du 26 juillet 2016 dans laquelle celle-ci exprimait son désir de contester la décision et demandait à être informée des voies de recours qui lui étaient ouvertes dans sa situation. Dès lors, l'application du principe de bonne foi, qui exigeait qu'une réponse soit apportée à la requérante en temps utile, s'oppose à ce qu'on puisse considérer que son recours était tardif.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient l'Organisation, la troisième requête est recevable.

13. Il en résulte également que la décision du 3 août 2018, par laquelle la Directrice générale, s'appropriant les recommandations du Conseil d'appel, a rejeté le recours interne de la requérante, est entachée d'illégalité et doit, par suite, être annulée.

14. À ce stade de ses constatations, le Tribunal devrait normalement renvoyer l'affaire à l'Organisation afin que le Conseil d'appel examine le recours de la requérante. Mais, compte tenu du temps écoulé depuis les faits et de la circonstance qu'un premier renvoi avait été opéré par le jugement 3397, le Tribunal ne procédera pas ainsi en l'espèce et examinera lui-même le bien-fondé des prétentions de la requérante.

15. Aux termes de l'article 4 du Régime d'indemnisation du personnel :

«Les indemnités prévues en vertu des présentes [d]ispositions sont les seules auxquelles l'intéressé ou ses ayants-droit sont en droit de prétendre en ce qui concerne toute demande d'indemnisation fondée sur lesdites [d]ispositions.»

Contrairement à ce que soutient la défenderesse, ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'un fonctionnaire puisse demander l'indemnisation des conséquences d'une faute commise par l'Organisation. Une telle demande ne peut, en effet, être regardée comme étant fondée sur les dispositions de ce régime (voir, pour des cas analogues, les jugements 3689, au considérant 5, et 3946, au considérant 17).

16. Il ressort du dossier que la requérante s'est fracturé la cheville, le 27 janvier 2011, alors qu'elle montait les marches d'une tribune dressée pour un séminaire qu'elle devait présider. Elle a perdu l'équilibre en posant le pied dans un trou d'environ sept centimètres de longueur et un centimètre de profondeur, dissimulé sous la moquette posée sur le plancher. La requérante soutient que l'existence de ce trou caractérise une négligence imputable à l'Organisation.

Selon la jurisprudence du Tribunal, il y a négligence, constitutive d'une faute, lorsque l'organisation n'a pas pris les mesures raisonnables pour éviter un préjudice dont le risque est prévisible (voir les jugements 2804, au considérant 25, 3215, au considérant 12, et 3733, au considérant 12). En l'espèce, il ressort du dossier que le plancher de

la tribune dressée dans le cadre du séminaire susmentionné présentait une défectuosité qui aurait dû être réparée ou, à tout le moins, signalée, comme en témoigne la survenance même de l'accident. Le Tribunal relève d'ailleurs que le plancher en question a été entièrement refait après cet accident, ce qui montre que l'Organisation considérait elle-même qu'il était défectueux.

17. En vertu de la jurisprudence du Tribunal, les organisations internationales ont le devoir d'assurer aux membres de leur personnel un environnement sûr et adéquat, et ceux-ci ont le droit d'exiger que leur sécurité et leur santé soient protégées par des mesures appropriées (voir les jugements 3025, au considérant 2, 2403, au considérant 16, et 3689, au considérant 5).

En l'espèce, l'Organisation, qui avait commandé les travaux à l'origine du trou dans l'estrade, aurait dû s'assurer de la qualité de leur réalisation. Il y a donc lieu de reconnaître l'existence d'une faute de l'Organisation.

En application du principe de réparation intégrale des torts causés par une faute de l'administration, la requérante a droit à une réparation des préjudices qui n'auraient pas déjà été indemnisés dans le cadre des prestations prévues par le Régime d'indemnisation du personnel.

Il découle de cette considération que les décisions des 18 février 2016 et 25 juillet 2016 par lesquelles la Directrice générale avait refusé par principe une telle indemnisation doivent être annulées.

18. La requérante invoque divers préjudices matériels consistant en des frais engagés en relation avec l'accident. Mais, force est de constater qu'elle ne produit aucune facture établissant la réalité et les montants de ces frais, sans justifier des éventuelles raisons qui expliqueraient qu'elle ne soit pas en possession de ces documents. Dans ces conditions, le Tribunal ne saurait accorder une indemnisation des préjudices en cause.

Si la requérante invoque par ailleurs la perte de chance de se voir proposer un contrat de consultant par l'Organisation après son départ à la retraite, ce préjudice, de nature purement hypothétique, ne peut davantage donner lieu à indemnisation.

S'agissant du préjudice moral, l'accident a causé à la requérante des souffrances physiques et des troubles dans les conditions d'existence non réparés au titre du Régime d'indemnisation du personnel.

La requérante invoque en outre un préjudice moral spécifique résultant de la durée excessive de la procédure de recours interne. Il est exact que cette procédure, qui s'est étalée sur environ sept ans, pour des raisons imputables en grande partie à l'Organisation, a été d'une longueur déraisonnable. Le Tribunal estime cependant que cette durée excessive n'a pas entraîné en elle-même un lourd préjudice pour la requérante.

Contrairement à ce que soutient l'intéressée, il ne ressort pas du dossier que l'Organisation ait eu un comportement «particulièrement honteux et déloyal» à son endroit.

Enfin, en ce qui concerne les autres torts moraux invoqués par la requérante, ceux-ci apparaissent, aux yeux du Tribunal, comme négligeables et n'appellent pas, par suite, de réparation substantielle.

Au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation de l'ensemble des préjudices d'ordre moral subis par la requérante en lui allouant, en sus des sommes qui lui ont déjà été attribuées dans le cadre du Régime d'indemnisation du personnel, une indemnité de 15 000 euros.

19. Obtenant en partie satisfaction, la requérante a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 5 000 euros.

20. L'avocat de la requérante demande au Tribunal de distraire à son profit les condamnations pécuniaires allouées à l'intéressée. Mais il n'appartient pas au Tribunal de connaître des relations d'ordre privé nouées entre un requérant et son conseil (voir le jugement 4072, au considérant 21). Cette demande sera donc rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La deuxième requête est rejetée.
2. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 3 août 2018, ainsi que celles des 18 février 2016 et 25 juillet 2016, sont annulées.
3. L'Organisation versera à la requérante une indemnité pour tort moral de 15 000 euros.
4. Elle lui versera également la somme de 5 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la troisième requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 14 novembre 2019, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 2020.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ