

D.

c.

FIDA

128^e session

Jugement n° 4140

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (FIDA), formée par M^{me} C. D. le 27 février 2017 et régularisée le 6 mars, la réponse du FIDA du 5 juillet, régularisée le 14 juillet, la réplique de la requérante du 25 novembre 2017 et la duplique du FIDA du 14 mars 2018;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

La requérante conteste la décision de la renvoyer sans préavis pour faute grave pendant sa période de stage.

La requérante entra au service du FIDA le 30 mai 2016, en vertu d'un contrat de durée déterminée de deux ans. Affectée au poste de chargée de programme de pays au sein de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, elle occupait également les fonctions de Représentante du FIDA en République démocratique du Congo et en République du Congo et de directrice des bureaux de pays du FIDA dans ces deux États. La confirmation de son engagement était soumise à l'accomplissement d'une période de stage de douze mois.

Ayant été victime, le 16 octobre 2016, d'un accident du travail, la requérante fut placée en congé de maladie jusqu'au 23 octobre. Le 17 octobre, son supérieur hiérarchique — M. de W. —, le directeur de

la division susmentionnée, l'informa qu'il nommait M. K. comme fonctionnaire responsable. Par télécopies du 18 octobre, M. de W. avisa les autorités de la République démocratique du Congo et de la République du Congo que M. K. assurerait, «de façon transitoire et avec effet immédiat», la relève de la requérante. Le lendemain, M. de W. notifia à l'intéressée un projet d'évaluation de ses prestations, portant sur la première moitié de sa période de stage, dans lequel il évaluait ses services comme insatisfaisants et recommandait son licenciement.

Fin octobre, la requérante dut se rendre au Siège du FIDA, à Rome, pour parler avec les responsables de l'organisation de ces «récents développements»*. La rencontre eut lieu le 3 novembre.

Entre-temps, les autorités compétentes en République démocratique du Congo et en République du Congo ayant fait part du mécontentement que suscitaient diverses mesures prises par M. de W., et notamment la nomination de M. K., le Président du FIDA avait demandé au Bureau de l'audit et de la surveillance de mener une enquête préliminaire. À l'issue de celle-ci, la requérante se vit notifier, par memorandum du 21 novembre 2016, une série d'accusations de faute grave. Il lui était notamment reproché d'avoir enfreint son devoir de loyauté à l'égard du FIDA en entretenant, sans aucune autorisation, une correspondance relative aux événements survenus à compter du 18 octobre avec les autorités de la République démocratique du Congo et de la République du Congo. La requérante, à qui il était annoncé qu'elle serait «placée en congé avec plein traitement»* à compter du lendemain et jusqu'à nouvel ordre, était invitée à faire part de ses commentaires, ce qu'elle fit le 23 novembre. Le 30 novembre, elle rencontra le directeur de la Division des ressources humaines, qui lui remit une lettre lui annonçant que le Président avait décidé de la renvoyer sans préavis pour faute grave en vertu des dispositions pertinentes du Règlement du personnel et des Règlements d'application. Il lui était précisé que cette décision était susceptible de faire l'objet d'un recours dans les conditions prévues par les dispositions du chapitre 10 du Manuel des procédures relatives aux

* Traduction du greffe.

ressources humaines, telles qu'alors reproduites au chapitre 9 des Règlements d'application.

Le 3 décembre 2016, la requérante adressa au Président une lettre dans laquelle elle «protest[ait]»* contre cette décision de renvoi et lui demandait de lui adresser une réponse directe dans un délai de cinq jours ouvrables, faute de quoi elle prendrait les «mesures nécessaires pour exercer et faire valoir [s]es droits»*. Dans un courrier du 16 décembre 2016, le directeur de la Division des ressources humaines lui fit un récapitulatif des sommes restant à régler de part et d'autre et lui rappela que les dispositions applicables en matière de recours interne lui avaient été communiquées le 30 novembre 2016. La requérante saisit le Tribunal le 27 février 2017, attaquant ce qui, à ses yeux, constituait une décision implicite de rejet de son «appel» du 3 décembre 2016.

Dans sa requête, la requérante demande, à titre principal, que le Tribunal déclare la nullité de la décision du 30 novembre 2016 et ordonne sa réintégration ainsi que le paiement de son salaire mensuel net pour la période comprise entre le 1^{er} décembre 2016 et la date de sa réintégration. À titre subsidiaire, elle demande au Tribunal de dire que la décision susmentionnée est infondée et d'ordonner le versement de son salaire pour la période comprise entre le 1^{er} décembre 2016 et le 30 mai 2018 — date à laquelle son contrat aurait dû prendre fin — ainsi que d'une indemnité de licenciement.

Dans sa réplique, la requérante demande, à titre principal, que le Tribunal déclare la nullité de la décision du 30 novembre 2016 ainsi que des décisions des 18 octobre et 21 novembre 2016 et qu'il ordonne sa réintégration sous astreinte, de même que le versement de ses «traitements, indemnités et autres droits acquis» pour la période comprise entre le 1^{er} décembre 2016 et la date de sa réintégration. À titre subsidiaire, elle lui demande de dire que les trois décisions susmentionnées sont infondées et d'ordonner le versement de ses «traitements, indemnités et autres droits acquis» pour la période comprise entre le 1^{er} décembre 2016 et le 30 mai 2018, ainsi que d'une indemnité de licenciement.

* Traduction du greffe.

En tout état de cause, la requérante réclame le versement d'une indemnité pour tort moral, de dommages-intérêts exemplaires et de dépens.

Le FIDA soutient que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne et, à titre subsidiaire, dénuée de fondement. Il sollicite du Tribunal qu'il ordonne à la requérante de rembourser la somme de 53 576,87 dollars des États-Unis qu'elle doit à un organisme de crédit pour le personnel du FIDA.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, qui exerçait les fonctions de Représentante du FIDA en République démocratique du Congo et en République du Congo, ainsi que de directrice des bureaux de pays de l'organisation dans ces deux États, conteste la légalité de la décision de renvoi sans préavis pour faute grave dont elle a fait l'objet le 30 novembre 2016. Ayant protesté contre cette mesure disciplinaire auprès du Président du FIDA par une lettre en date du 3 décembre suivant, elle défère au Tribunal la décision implicite de rejet qui serait née, selon elle, de l'absence de suite donnée par le Fonds à cette démarche.

2. La requérante a sollicité l'organisation d'un débat oral. Mais, eu égard à l'abondance et au contenu suffisamment explicite des écritures et des pièces produites par les parties, le Tribunal s'estime pleinement éclairé sur l'affaire, et notamment sur la question de recevabilité qui sera ci-après examinée. Il ne juge donc pas utile de faire droit à cette demande.

3. Le défendeur oppose à la requête une fin de non-recevoir tirée de la méconnaissance de l'exigence, posée par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, selon laquelle une requête n'est recevable que si son auteur a préalablement épuisé les voies de recours interne ouvertes aux membres du personnel de l'organisation.

4. Il résulte des dispositions combinées des paragraphes 10.6.1, 10.18.4 et 10.22.1 du chapitre 10 de l'ancien Manuel des procédures relatives aux ressources humaines du FIDA, applicable en l'espèce par

l'effet de sa reproduction au chapitre 9 des Règlements d'application, que toute mesure disciplinaire infligée à un membre du personnel est susceptible d'être contestée devant la Commission paritaire de recours, dans le délai d'un mois à compter de sa notification, par la voie d'une déclaration de recours adressée au secrétaire de cette commission.

Contrairement à ce que soutient la requérante, l'usage préalable de la procédure de recours interne ainsi prévue constitue à l'évidence, même si les dispositions applicables au personnel du FIDA ne le précisent pas expressément, une exigence conditionnant la recevabilité d'une requête soumise au Tribunal, en vertu de l'article VII, paragraphe 1, précité du Statut de celui-ci.

Le Tribunal relève par ailleurs qu'il ressort des indications figurant au paragraphe 10.9.1 du Manuel susmentionné que les voies de recours offertes par son chapitre 10 sont ouvertes aux anciens membres du personnel du FIDA. Le fait que la décision de renvoi de la requérante ait, en l'espèce, pris immédiatement effet ne privait donc pas celle-ci de la possibilité de saisir la Commission paritaire de recours, ce qu'elle était, par suite, tenue de faire au même titre qu'un fonctionnaire en activité.

En outre, la circonstance, mise en avant par l'intéressée, que deux des membres de ladite commission n'auraient pu se prononcer en toute impartialité dans une affaire la concernant n'était en tout état de cause pas de nature à la dispenser de l'obligation d'user de cette procédure, sachant que les dispositions régissant le fonctionnement de cet organe prévoient que la composition de ses formations est déterminée au cas par cas et organisent des mécanismes de déport ou de récusation.

5. Il ressort du dossier que, bien que la décision du 30 novembre 2016 ait expressément indiqué qu'elle était susceptible de faire l'objet d'un recours dans les conditions prévues par les dispositions du chapitre 10 du Manuel précité — reproduites, comme il a été dit plus haut, au chapitre 9 des Règlements d'application —, la requérante n'a pas présenté de recours, dans les formes prescrites, devant la Commission paritaire de recours. Elle a estimé devoir plutôt porter l'affaire devant le Président du FIDA en adressant, à son attention personnelle, la lettre du 3 décembre 2016 ci-dessus évoquée, dans laquelle elle «protest[ait]

contre la décision de renvoi sans préavis»* qui lui avait été notifiée, indiquait au Président qu'elle escomptait «recevoir une réponse directe de [sa] part»* et que, «[s]i [elle] ne recev[ait] pas une [telle] réponse [...] dans [un délai de] cinq jours ouvrables à compter de l'envoi de [cette] lettre, [elle] prendrai[t] les mesures nécessaires pour exercer et faire valoir [s]es droits»*.

Dans un courrier du 16 décembre suivant, le directeur de la Division des ressources humaines indiqua à l'intéressée, sans se prononcer sur les mérites de l'argumentation contenue dans cette lettre, que cette dernière lui avait été transmise et qu'il «a[vait] reçu instruction d'en accuser réception au nom du Président»*. Tout en communiquant à la requérante, dans ce même courrier, un état récapitulatif des sommes dont le FIDA et celle-ci restaient redevables l'un envers l'autre, il se bornait essentiellement, pour le surplus, à y donner à nouveau les références des textes régissant la procédure de recours en vigueur, en soulignant qu'un exemplaire en avait été remis à l'intéressée le 30 novembre.

6. Contrairement à ce que la requérante affirme aujourd'hui dans ses écritures, la lettre du 3 décembre 2016 précitée ne saurait s'analyser comme un recours formé devant la Commission paritaire de recours. L'intéressée n'y exprimait en effet aucune intention de saisir cette commission, laquelle n'y était au demeurant pas même citée, et l'exigence, qu'elle y manifestait, d'obtenir une réponse personnelle du Président dans un très bref délai était à l'évidence incompatible avec le déroulement d'une procédure de recours devant ladite commission.

Selon la jurisprudence du Tribunal, une organisation internationale a l'obligation, en vertu du devoir de sollicitude dont elle est investie à l'égard de ses fonctionnaires, de venir en aide à ceux-ci lorsqu'ils se trompent dans la mise en œuvre de leur droit de recours. En particulier, si le fonctionnaire a, par erreur, adressé un recours à un organe incompétent pour en connaître, cet organe est tenu de transmettre celui-ci à l'instance compétente (voir, par exemple, les jugements 2345, au considérant 1, 3423, au considérant 9 b), 3754, au considérant 11, ou 3928, au considérant 14).

* Traduction du greffe.

Cette jurisprudence, qui vise à éviter que les règles de procédure ne se transforment abusivement en piège pour un fonctionnaire se méprenant sur les modalités d'exercice de son droit de recours, ne saurait toutefois trouver à s'appliquer dans la présente espèce, où la requérante n'a nullement été victime d'une telle méprise mais a volontairement fait le choix, en s'adressant directement au Président et en impartissant à celui-ci, de surcroît, un délai pour lui répondre, d'entreprendre une démarche se plaçant en dehors de la procédure de recours interne en vigueur. Cette intention délibérée ressort clairement des termes mêmes — déjà cités plus haut — de la lettre du 3 décembre 2016, où la requérante indiquait notamment que, faute de recevoir une réponse directe du Président dans le délai ainsi fixé, elle «prendrai[t] les mesures nécessaires pour exercer et faire valoir [s]es droits»*, ce qui montre que l'envoi de cette lettre ne s'inscrivait pas, dans son esprit, dans le cadre de la procédure de recours applicable et qu'elle n'envisageait d'user éventuellement de celle-ci qu'ultérieurement, dans l'hypothèse où cette démarche préalable se serait avérée infructueuse.

Dès lors, on ne saurait reprocher au FIDA de ne pas avoir considéré cette lettre comme un recours interne et de s'être abstenu, en conséquence, de la transmettre à la Commission paritaire de recours car il n'aurait en réalité pu agir ainsi qu'en méconnaissant l'intention exprimée par la requérante elle-même de ne pas introduire un tel recours à ce stade.

7. Cette conclusion s'impose d'autant plus que les autorités du Fonds avaient pris soin de mentionner, tant dans la décision du 30 novembre 2016 que dans le courrier du 16 décembre 2016 précité, soit à deux reprises — et alors que, s'agissant de ce dernier courrier, le délai de recours contre la décision critiquée courait encore à la date de son envoi —, les références des dispositions définissant les modalités de la procédure de recours interne, ce qui confirme que c'est manifestement à dessein que la requérante s'est abstenue de s'y conformer.

* Traduction du greffe.

À ce sujet, c'est en vain que l'intéressée fait valoir que la décision du 30 novembre 2016 ne décrivait pas elle-même les voies et délais de recours à respecter et prétend que, contrairement à ce qui est indiqué dans le courrier du 16 décembre suivant, les textes applicables en la matière ne lui auraient pas été remis le jour de la notification de celle-ci. La seule exigence à laquelle était soumis le Fonds à cet égard était en effet celle, prévue par l'alinéa iv) du paragraphe 8.2.6 du chapitre 8 des Règlements d'application, selon laquelle un membre du personnel faisant l'objet d'une sanction disciplinaire doit être informé par écrit de son droit de former un recours contre cette décision. Or, une mention de ce droit figurait bien dans la décision contestée. Rien n'imposait à l'auteur de cette décision que celle-ci comporte la description de la procédure de recours applicable, sachant que — sauf texte contraire ou circonstances tout à fait exceptionnelles — la jurisprudence du Tribunal ne subordonne pas l'opposabilité de l'exigence d'épuisement des voies de recours interne à la condition que ces dernières aient été mentionnées dans la décision faisant l'objet d'un litige. En outre, à supposer même que la requérante ne se soit pas vu effectivement remettre, au moment des faits, un exemplaire des textes susmentionnés régissant la procédure de recours — ce qu'infirmait d'ailleurs une attestation versée au dossier établie par le fonctionnaire ayant procédé à cette remise —, l'indication des références de ces textes suffisait évidemment à mettre l'intéressée en mesure de les consulter.

8. Aucune des autres objections soulevées par la requérante pour tenter de faire néanmoins admettre la recevabilité de la requête ne saurait être retenue.

En particulier, l'intéressée n'est évidemment pas fondée à opposer au FIDA le fait qu'il ne se soit pas préalablement prévalu de l'irrecevabilité de ses conclusions devant la Commission paritaire de recours, dès lors que cette commission n'avait pas été saisie du litige et que c'est précisément dans l'absence de recours présenté devant celle-ci que réside la cause de cette irrecevabilité.

En outre, la circonstance que le Fonds n'ait pas donné suite à divers recours que la requérante prétend avoir formés contre la décision du 18 octobre 2016 l'ayant provisoirement relevée de ses fonctions, ainsi

que contre celle du 21 novembre 2016 par laquelle lui avaient été notifiées les accusations portées à son encontre, ne pouvait en tout état de cause dispenser l'intéressée de l'obligation de contester selon la procédure requise la décision ultérieure ayant prononcé la sanction disciplinaire litigieuse.

Il en va de même du fait, également invoqué par la requérante, que celle-ci n'avait pu être entendue par les autorités du Fonds lors d'une mission au Siège de l'organisation ayant précédé son renvoi.

9. Ainsi que le Tribunal a souvent eu l'occasion de le rappeler, un fonctionnaire ne saurait éluder à son gré l'obligation d'épuiser les voies de recours interne mises à sa disposition avant de le saisir d'une requête (voir, par exemple, les jugements 2811, aux considérants 10 et 11, 3399, au considérant 4, 3706, au considérant 3, ou 4056, au considérant 5). Un requérant ne saurait en particulier prétendre avoir respecté cette obligation au seul motif qu'il a — comme a tenté de le faire la requérante, en l'espèce, au travers de sa lettre du 3 décembre 2016 — adressé un ultimatum à l'autorité investie du pouvoir de décision et que cette démarche a échoué (voir les jugements 3302, au considérant 4, ou 3554, au considérant 8).

10. C'est donc à bon droit que le FIDA observe que, faute d'avoir fait l'objet d'un recours interne valablement formé, la décision du 30 novembre 2016 n'est pas une décision définitive, au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, et que la requérante n'est, partant, pas recevable à la contester devant le Tribunal. En outre, dès lors que la lettre du 3 décembre 2016 précitée ne peut être regardée comme constituant un tel recours interne, l'intéressée n'est pas fondée à soutenir que l'absence de décision prise à la suite de celle-ci au terme d'un délai de soixante jours aurait fait naître, en application de l'article VII, paragraphe 3, dudit Statut, une décision implicite de rejet susceptible d'être attaquée devant le Tribunal.

11. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée comme irrecevable en toutes ses conclusions.

12. Le FIDA a demandé au Tribunal d'ordonner à la requérante de rembourser une somme de 53 576,87 dollars des États-Unis dont celle-ci serait redevable, selon lui, envers un organisme de crédit proposant ses services au personnel de l'organisation. Mais, dans la mesure où elle ne vise pas à l'indemnisation d'un préjudice né pour le Fonds de la procédure juridictionnelle en tant que telle, cette conclusion reconventionnelle ne peut en tout état de cause qu'être rejetée comme irrecevable par voie de conséquence de l'irrecevabilité de la requête elle-même.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête ainsi que la conclusion reconventionnelle du FIDA sont rejetées.

Ainsi jugé, le 3 mai 2019, par M. Patrick Frydman, Vice-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 3 juillet 2019.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ