

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

117^e session

Jugement n° 3311

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M^{me} T. S. W. le 25 janvier 2012, la réponse de l'OIM du 14 mai, la réplique de la requérante du 21 juin et la duplique de l'OIM du 27 septembre 2012;

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 et les allégations suivants :

A. La requérante est une fonctionnaire de l'OIM qui travaille au bureau de Canberra (Australie) depuis avril 2004. La requête vise la décision de l'OIM de cesser de verser à la requérante l'allocation pour enfant qu'elle recevait depuis janvier 2007, au motif qu'elle reçoit aussi du gouvernement australien un avantage fiscal pour charges de famille, dont le montant fait qu'elle n'a plus droit à l'allocation pour enfant de l'OIM.

Par un courriel du 3 juillet 2009 adressé au Département des ressources humaines, la requérante demanda si les fonctionnaires pouvaient recevoir l'allocation pour enfant de l'OIM s'ils percevaient aussi une allocation pour enfant d'une source extérieure. Ce même

jour, le Département des ressources humaines lui répondit que dans ce cas ils recevraient «la différence entre l'allocation pour enfant à charge [des Nations Unies] et l'allocation familiale australienne», en renvoyant la requérante aux dispositions pertinentes des Statut et Règlement du personnel.

Le 21 mars 2011, le responsable régional de la gestion des ressources envoya un courriel à tous les membres du personnel du bureau de Canberra pour les informer que ceux qui remplissaient les conditions pour bénéficier des allocations familiales de l'OIM mais qui recevaient aussi un avantage fiscal ne recevraient de la part de l'OIM que la différence entre leur avantage fiscal et les allocations familiales de l'OIM. Les fonctionnaires qui demanderaient les allocations familiales de l'OIM devraient fournir non seulement la déclaration de revenus de leur conjoint, mais aussi une déclaration des autorités australiennes indiquant s'ils recevaient une prestation familiale de l'État et, le cas échéant, quel en était le montant. La requérante répondit à ce message en disant qu'elle recevait l'allocation pour enfant de l'OIM depuis quatre ans déjà et que cette «application ou interprétation révisée» des critères d'éligibilité réduirait sérieusement son revenu familial. Elle émettait l'idée qu'il conviendrait d'ajuster son traitement pour compenser la perte de revenus qu'elle allait subir.

Le 2 juin 2011, la requérante engagea la procédure préalable à l'introduction d'un recours, conformément à l'alinéa iv) du paragraphe 4 de l'annexe D du Règlement du personnel, pour contester la décision annoncée le 21 mars. Elle récusait l'interprétation que faisait l'administration des dispositions pertinentes et soulignait qu'elle avait toujours tenu l'OIM informée du fait qu'elle bénéficiait d'avantages fiscaux. Le 21 juillet, elle soumit son recours à la Commission paritaire d'appel. Dans son rapport daté du 3 novembre 2011, la Commission releva que les dispositions pertinentes des Statut et Règlement du personnel étaient «rédigées de manière ambiguë» et que les informations données au personnel du bureau de l'OIM à Canberra depuis 2004 concernant les allocations familiales manquaient de cohérence, ce qui pouvait avoir été source de malentendus quant à ce à quoi les intéressés avaient droit. En conséquence, la Commission

recommandait que l'OIM cesse de verser à la requérante ce qu'elle lui «payait en double» au titre de l'allocation familiale, mais qu'elle ne lui réclame pas le remboursement des montants précédemment perçus.

Par lettre du 22 novembre 2011, le Directeur général informa la requérante qu'il acceptait la recommandation de la Commission paritaire d'appel : elle allait donc cesser de recevoir l'allocation familiale de l'OIM, non pas avec effet à mars 2011 comme le suggérait le Comité, mais à compter de décembre 2011. Le Directeur général ajoutait que, même s'il ne partageait pas l'opinion du Comité concernant l'ambiguïté supposée des dispositions des Statut et Règlement du personnel, il acceptait de suivre sa recommandation de ne pas exiger le remboursement des montants qu'elle avait reçus précédemment. Telle est la décision attaquée.

B. Renvoyant à un échange de courriels annexé à sa requête, la requérante affirme que les membres du personnel ont été informés par l'administration en août 2006 qu'ils avaient droit aux allocations familiales de l'OIM indépendamment du fait qu'ils recevaient ou non des allocations de sources extérieures. Elle soutient que le texte des Statut et Règlement du personnel, sur lequel l'OIM s'appuie pour lui retirer son droit aux allocations familiales, ne lui a pas été fourni avant novembre 2009. Selon elle, les dispositions régissant les allocations familiales sont ambiguës et erronées et ne constituent pas une base valable pour la priver des droits qu'elle a acquis en raison de la pratique de longue date qui consistait pour l'OIM à lui payer des allocations familiales.

La requérante fait également valoir que la décision attaquée est illégale dans la mesure où elle n'est pas conforme au droit australien des contrats. Elle demande au Tribunal de rétablir les membres australiens du personnel engagés avant mars 2011 dans leur droit aux allocations familiales, sans considération des prestations auxquelles ils peuvent prétendre de sources extérieures. À défaut, elle réclame des dommages-intérêts d'un montant égal à l'indemnité de licenciement due à un fonctionnaire dont le contrat est résilié sans préavis.

C. Dans sa réponse, l'OIM, se référant à la jurisprudence du Tribunal, soutient que la requête est irrecevable parce que le recours interne de la requérante était frappé de forclusion. La défenderesse fait observer que l'intéressée a été informée le 21 mars 2011 de la décision de ne plus lui verser les allocations familiales de l'OIM qu'elle cumulait avec ses avantages fiscaux, mais qu'elle n'a pas formé recours contre cette décision dans le délai de soixante jours fixé à l'alinéa iv) du paragraphe 4 de l'annexe D du Règlement du personnel, puisqu'elle n'a engagé la procédure préalable à l'introduction d'un recours que le 2 juin.

Sur le fond, l'OIM prétend que la requérante n'avait pas de droits acquis à cumuler allocations familiales de l'OIM et avantages fiscaux, les Statut et Règlement du personnel excluant expressément un tel cumul. La défenderesse fait observer que l'échange de courriels de 2006 sur lequel la requérante s'appuie est cité hors contexte, et que des éléments du dossier laissent penser que l'intéressée était bien consciente que le cumul des allocations familiales de l'OIM et des avantages fiscaux n'était pas compatible avec les dispositions applicables. L'Organisation considère que la décision de cesser de lui verser les allocations familiales n'a pas porté atteinte aux droits de la requérante, et elle souligne que non seulement elle s'est abstenue de recouvrer l'indu mais qu'elle a de surcroît permis à la requérante de continuer à percevoir les allocations familiales pendant plusieurs mois après la décision du 21 mars 2011 par laquelle il a été mis fin à la «pratique erronée» qui existait au bureau de l'OIM à Canberra.

D. Dans sa réplique, la requérante affirme que sa requête est recevable car elle a pris toutes les mesures raisonnables pour contester sans délai la décision du 21 mars 2011, mais qu'on ne lui avait pas fourni ni même indiqué en référence les Statuts de la Commission paritaire d'appel avant le 2 juin. Elle développe son argumentation sur le fond.

E. Dans sa duplique, l'OIM maintient intégralement sa position.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est fonctionnaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Ressortissante australienne, elle réside en Australie. Elle attaque une décision du Directeur général de l'OIM concernant son droit à une allocation pour enfant en vertu des Statut et Règlement du personnel de l'OIM (étant donné qu'elle reçoit du gouvernement australien un avantage fiscal pour charges de famille) et concernant le remboursement (que l'Organisation renonce à lui réclamer) des montants qu'elle a perçus au titre de l'allocation pour enfant avant la décision attaquée.

La décision attaquée figure dans une lettre du Directeur général datée du 22 novembre 2011. Cette lettre constituait en partie une réponse au rapport daté du 3 novembre 2011 que la Commission paritaire d'appel avait remis au Directeur général. Il y a lieu de noter à ce stade que dans ce rapport, à la rubrique «Sur la recevabilité du recours», la Commission indiquait qu'elle avait décidé d'entrer en matière «à titre préliminaire», assortissant cette réserve de l'explication suivante : «en attendant clarification et confirmation des points soulevés par la Commission auprès de l'administration». Le Tribunal ne sait pas si la Commission s'est finalement prononcée sur la question de la recevabilité.

L'OIM soutient que la requête formée devant le Tribunal de céans est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne parce que, comme le fait valoir la défenderesse, la requérante n'a pas respecté certains délais dans la procédure de recours interne; en particulier, elle a dépassé le délai imparti pour demander le réexamen de la décision contestée avant de former recours devant la Commission paritaire d'appel. Ceci étant une question préalable, il y a lieu de statuer sur elle avant toute chose.

2. La question de la recevabilité se présente de la manière suivante. Le chapitre 11 du Statut du personnel et l'annexe D du Règlement du personnel qui s'appliquaient à l'emploi de la requérante à l'OIM contenaient des dispositions relatives aux recours formés

devant la Commission paritaire d'appel. L'article 4 de l'annexe D prévoyait pour ces recours un processus en quatre étapes. Premièrement, il devait y avoir de la part de l'administration un acte, une décision ou une omission portant atteinte aux droits du fonctionnaire (droits découlant de plusieurs sources expressément désignées). L'alinéa i) de l'article 4 de l'annexe D exigeait du fonctionnaire qu'il soumette une demande de réexamen de la décision avant de former recours. Cette démarche engageait la «procédure préalable». C'était la deuxième étape, à franchir dans un délai de soixante jours à compter de la date à laquelle le fonctionnaire avait reçu notification de la mesure administrative ou de la décision qu'il souhaitait contester ou à compter de la date à laquelle il avait eu connaissance de l'omission (alinéa iv) de l'article 4). Le chef de l'administration était tenu — troisième étape — de répondre à cette demande dans les trente jours suivant la date de sa réception (alinéa v) de l'article 4). La quatrième étape était indiquée à l'alinéa i) de l'article 5. Il s'agissait pour le requérant de déposer auprès de la Commission paritaire d'appel un recours contre la décision prise conformément à l'alinéa v) de l'article 4 (ou, si le chef de l'administration n'avait pris aucune décision concernant la demande de réexamen, dans les trente jours suivant l'expiration du délai de trente jours prévu à l'alinéa v) de l'article 4).

3. Il n'est pas contesté que la requérante a reçu le jour même notification de la décision initiale du 21 mars 2011 (selon laquelle l'allocation pour enfant de l'OIM n'était pas versée, ou n'était pas versée intégralement, si le fonctionnaire bénéficiait d'un avantage fiscal australien pour charges de famille). La requérante disposait donc de soixante jours pour faire la demande de réexamen prévue à l'alinéa i) de l'article 4. Elle était à l'époque en congé de maternité, mais elle a repris le travail le 4 avril 2011. En mai 2011, des courriels ont été échangés entre la requérante et, entre autres, l'administrateur régional chargé de la gestion des ressources, dans lesquels la requérante se plaignait de la décision en question. Toutefois, ce n'est que le 2 juin 2011 que la demande de réexamen a été faite conformément à l'alinéa i) de l'article 4. Or le délai de soixante jours imparti pour présenter une demande de réexamen expirait le 20 mai 2011. La

requérante ne prétend pas qu'il faille voir dans les courriels échangés en mai 2011 une demande du type prévu à l'alinéa i) de l'article 4 et elle s'appuie pour plaider la recevabilité sur le même élément factuel que l'OIM — qui développe l'argumentation inverse — à savoir que la demande de réexamen prévue à l'alinéa i) de l'article 4 n'a pas été faite avant le 2 juin 2011. Mais la requérante affirme qu'elle a fait des démarches raisonnables pour contester la décision et en demander le réexamen et que l'administration a tardé à lui fournir suffisamment d'informations pour suivre la procédure voulue dans le délai prescrit. Cet argument sera examiné plus loin.

4. Pour plaider l'irrecevabilité, l'OIM se fonde sur l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, qui veut que le requérant ait épuisé les moyens de recours interne. De nombreuses décisions du Tribunal affirment la nécessité que cette exigence soit respectée. Dans le jugement 3222, prononcé le 4 juillet 2013, le Tribunal explique ce qui suit :

«9. L'article VII, paragraphe 1, [...] répond à plusieurs objectifs liés entre eux. Par exemple, il vise à faire en sorte que les revendications, avant d'être examinées par le Tribunal, aient fait l'objet d'un recours interne. Généralement, le Statut du personnel prévoit des procédures détaillées relatives à la formation d'un recours interne. Ces procédures remplissent d'ordinaire plusieurs fonctions. L'une est de garantir une instruction équitable, tant dans l'intérêt du requérant que dans celui de l'organisation, aux fins du règlement du conflit. Une autre est de veiller à ce que l'objet du litige et du recours interne soit identifié avec précision. Si le recours interne a pour objet une décision administrative, le requérant devra identifier cette décision, ce qui suppose normalement d'en préciser l'auteur, la date et la teneur ou l'effet. Une autre fonction encore est de veiller à ce que les questions soulevées dans la procédure interne soient dûment définies, que les éléments de preuve relatifs à ces questions soient présentés et que les questions et les éléments de preuve soient dûment pris en compte par les parties et correctement examinés par l'organe de recours interne. Une autre fonction enfin est de faire en sorte que, le cas échéant, le décideur ultime statue en ayant connaissance de la position de l'organe de recours interne, qui aura été éclairée par la présentation cohérente des éléments de preuve et des arguments.

10. L'article VII, paragraphe 1, du Statut a en outre pour objectif de faire en sorte que le Tribunal ne devienne pas de facto une instance que les fonctionnaires saisiraient d'emblée pour régler leurs litiges et de veiller à ce qu'il reste une instance de dernier recours. L'infrastructure du Tribunal ne lui permet pas d'opérer en tant que tribunal de première instance et sa charge de travail risquerait de devenir intolérable ou ingérable si son rôle n'était pas ainsi limité. Pour ce qui est des parties, l'article VII, paragraphe 1, devrait normalement épargner à celles-ci les frais et les exigences administratives qu'impliquerait une saisine directe du Tribunal.»

5. Les délais fixés pour les procédures de recours interne et les délais fixés dans le Statut du Tribunal (voir l'article VII, paragraphe 2) ont pour finalités importantes que les litiges soient traités en temps opportun et que les droits des parties soient fixés avec certitude à un moment précis. Si le Tribunal n'insistait pas sur une observation rigoureuse des délais (qui sont généralement très généreux), cela mettrait en danger l'efficacité de l'ensemble du système de réexamen administratif et judiciaire de décisions susceptibles de faire grief au personnel des organisations internationales. C'est pour cette raison, et non par souci excessif du détail ou pur formalisme, que, de diverses manières, les décisions du Tribunal exigent un strict respect des délais.

6. Dans le jugement 2722, au considérant 3, le Tribunal a énoncé le principe général suivant (et a cité plusieurs précédents qui vont dans le même sens) : le Tribunal ne saurait accepter d'entrer en matière sur une requête tardive. En effet, il ne faudrait pas que la flexibilité concernant les délais prescrits ait un effet négatif sur le processus décisionnel du Tribunal, même s'il peut sembler juste ou équitable dans un cas particulier d'autoriser une certaine souplesse. L'absence de rigueur sur ce point, fait observer le Tribunal, «aurait pour effet de porter atteinte à la nécessaire stabilité des situations juridiques». Ce principe général s'applique à l'égard des recours internes, même si l'organe de recours interne examine le recours sur le fond bien que le recourant n'ait pas respecté les délais. Déjà dans le jugement 775 (rendu en 1986), le Tribunal avait décidé que, si l'organe de recours interne s'était saisi à tort d'un recours déposé tardivement, il refuserait d'entrer en matière sur la requête qui lui serait soumise contre la décision consécutive à l'avis de cet organe.

Plus récemment, cette approche a été suivie dans un certain nombre de décisions, notamment dans les jugements 2297, au considérant 13, 2543, au considérant 5, 2675, au considérant 6, et 2966, au considérant 12. Les délais impartis pour accomplir différents actes préalables à la saisine proprement dite de l'organe de recours interne (pour autant qu'il s'agisse d'actes liés au recours, tels qu'une protestation préliminaire ou l'engagement de la «procédure préalable») relèvent de cette approche (voir le jugement 2297, au considérant 12). Plusieurs considérations viennent nuancer l'application de cette approche générale. L'une est que, si la forclusion n'a pas été invoquée par l'organisation dans la procédure de recours interne, elle ne peut pas l'être devant le Tribunal (voir le jugement 3160). Une autre exception est admise si l'organisation défenderesse, en violation du principe de bonne foi, a privé le requérant de la possibilité d'exercer son droit de recours en l'induisant en erreur ou en lui cachant un document (voir, par exemple, le jugement 2722, au considérant 3).

En l'espèce, l'OIM a bien invoqué la forclusion dans les écritures qu'elle a soumises à la Commission paritaire d'appel. Comme on l'a vu plus haut, la requérante a fait valoir qu'elle n'avait pas été informée de ses droits en temps voulu et que c'est seulement le 2 juin 2011 qu'une juriste de l'OIM lui avait fourni un exemplaire des règles applicables. Toutefois, cette remise à la requérante des règles applicables n'avait pas été précédée d'une demande expressément formulée à cet effet à laquelle la juriste n'aurait pas répondu promptement. En réalité, la juriste a fourni à la requérante les dispositions réglementaires pertinentes après que celle-ci lui eut dit dans un courriel du 13 mai 2011 qu'elle n'était «pas sûre de la marche à suivre afin d'obtenir l'information et les motifs pour contester une décision administrative»; l'intéressée avait auparavant consulté cette juriste (par un courriel du 14 avril 2011, envoyé à nouveau le 12 mai 2011) au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions relatives aux «allocations familiales pour le personnel local australien». La requérante a vu dans le temps mis à lui répondre, soit vingt jours (entre le 13 mai et le 2 juin 2011), une intention plus ou moins délibérée de faire obstruction à la procédure de recours dans l'intérêt de l'OIM. Cette allégation doit être rejetée. La juriste a donné par

courriel le 2 juin 2011 une explication de ce retard, que le Tribunal accepte : elle travaillait seulement à 50 pour cent, sa section était en sous-effectif et ses enfants avaient été malades. Les circonstances de l'espèce ne correspondent à aucune des exceptions visées au paragraphe qui précède.

7. La requête est donc irrecevable pour les raisons avancées par l'OIM et ne sera pas examinée sur le fond.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 20 février 2014, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, 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 28 avril 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO
MICHAEL F. MOORE
HUGH A. RAWLINS
DRAŽEN PETROVIĆ