

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire LABBEN

Jugement No 1026

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Mahmoud Labben le 15 juin 1989 et régularisée le 12 juillet, la réponse de l'OMS datée du 15 septembre, la réplique du requérant du 20 octobre et la duplique de l'OMS en date du 28 novembre 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 375, 730, 750, 1030, 1040, 1050 et 1230 du Règlement du personnel et l'annexe E de la section II.7 du Manuel de l'OMS (Dispositions régissant le paiement des indemnités aux membres du personnel en cas de maladie, d'accident ou de décès imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'OMS);

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant tunisien né en 1942, entra au service de l'OMS en 1974. Il fut affecté en qualité d'inspecteur sanitaire au Zaïre jusqu'en 1976, aux Comores jusqu'en 1978 et au Rwanda jusqu'en 1985, à des postes classés à P.3, au titre de contrats qui s'échelonnaient sur quatre à vingt-quatre mois.

Le 10 juillet 1985, il obtint un renouvellement de son engagement au Rwanda pour une durée de deux ans à compter de la date d'expiration de son contrat fixée au 2 décembre 1985. Or, le 4 octobre 1985, le Gouvernement rwandais signalait à l'OMS qu'il préférerait s'assurer désormais le concours d'un ingénieur sanitaire. Par télex du 2 décembre, l'OMS informa le requérant qu'il était mis fin à son engagement conformément aux dispositions de l'article 1050 du Règlement du personnel* pour cause de suppression de son poste et qu'il percevrait une indemnité au titre de l'article 1050.4 du Règlement. Bien que, selon l'article 1050.3, le requérant n'ait eu droit qu'à un préavis d'un mois, il reçut un préavis de trois mois, tel que fixé par l'article 1040 en cas de non-renouvellement de contrat et par l'article 1030.3.1 en cas de "résiliation d'engagement pour raisons de santé". (*L'article 1050.1 se lit comme suit : "L'engagement temporaire d'un membre du personnel nommé à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé."; et l'article 1050.4 est ainsi conçu : "Un membre du personnel dont l'engagement est résilié en application du présent article reçoit ... une indemnité...".)

Le requérant fut mis en congé de maladie à compter du 14 janvier 1986 et, par lettre du 21 janvier, l'OMS l'informa que son engagement serait maintenu pendant toute la durée de son congé de maladie. Son contrat prit fin le 15 novembre 1986. A ce moment, le service médical et son médecin traitant le jugèrent apte à reprendre un travail sédentaire, mais l'Organisation lui indiqua qu'elle n'avait pas d'emploi susceptible de lui convenir et confirma la résiliation de son engagement.

Le 15 février 1987, il introduisit un recours devant le Comité régional d'appel pour l'Afrique. Dans son rapport du 19 octobre 1988, le Comité recommanda de rejeter son recours, ce que fit le directeur régional en date du 14 décembre, et le requérant s'adressa en date du 26 décembre au Comité d'appel du siège. Dans son rapport du 20 février 1989, ce Comité recommanda, lui aussi, de rejeter le recours mais suggéra de dédommager le requérant pour le retard mis à traiter son cas et de lui octroyer le "versement de fin de service" prévu à l'article 375 du Règlement du personnel, en sus de l'indemnité spécifiée à l'article 1050.4. Par lettre du 7 avril 1989, qui est la décision contestée, le Directeur général rejeta le recours du requérant et refusa de lui accorder le versement de fin de service prévu à l'article 375, mais lui remboursa les frais d'appel à concurrence d'un montant raisonnable et la somme de 5.000 dollars des Etats-Unis pour le dédommager du retard intervenu dans la procédure.

B. Le requérant soutient que, en dépit du fait qu'il était prêt à accepter tout travail sédentaire que l'OMS aurait pu lui offrir, l'Organisation a mis fin à son engagement et que, bien que son état de santé laissât à désirer, comme en convenaient les médecins qui l'avaient examiné, elle a mis fin également à son affiliation à la caisse maladie. Non seulement elle lui a causé du tort, mais elle a agi avec mépris en mettant deux ans à traiter son cas. Le rapport du Comité régional d'appel était superficiel et fourmillait d'erreurs; le rapport du Comité d'appel du siège, quoique

légèrement plus favorable, recommandait de lui accorder une indemnité trop faible pour le retard dont il a souffert.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'OMS : de lui verser l'indemnité pour maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles prévue à l'article 730 du Règlement du personnel et de reconnaître ses droits à congé de maladie "sous régime d'assurance" et son droit d'être affilié au régime d'assurance maladie; de le réaffecter à un poste sédentaire ou, sinon, de lui accorder une pension d'invalidité payable par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies; de lui accorder le versement de fin de service prévu à l'article 375 du Règlement; de lui verser l'équivalent des traitements qu'il aurait perçus pendant la période restante de son contrat résilié prématurément; de lui accorder une indemnité pour le retard intervenu dans la procédure de recours en violation de l'article 1230.3; et de lui rembourser les dépens.

C. L'OMS prétend que la demande d'indemnisation du requérant pour maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles est irrecevable au sens de l'article VII(1) du Statut du Tribunal. Il n'a pas présenté de demande d'indemnité conformément aux règles prévues à l'annexe E de la section II.7 du Manuel de l'OMS et n'a donc pas épuisé tous les moyens de recours internes. En outre, il n'y a pas de raison de penser que sa maladie est survenue - pour citer le paragraphe 4 a) des dispositions applicables - "en conséquence directe de risques particuliers pour la santé ou la sécurité auxquels le membre du personnel s'est trouvé exposé du seul fait que l'Organisation l'avait affecté à une région où ces risques existaient".

Il n'a droit ni à un congé de maladie supplémentaire, ni au bénéfice de l'assurance maladie puisqu'il n'est plus fonctionnaire en activité.

L'OMS n'était et n'est pas tenue de lui fournir un emploi. Il n'y avait aucun travail sédentaire pour lequel il aurait été qualifié, que ce soit au siège ou sur le terrain. Le requérant n'indique pas quel genre d'activité il pourrait accomplir, ni ne déploie d'efforts pour chercher du travail de son côté. Quant à sa demande d'octroi d'une pension d'invalidité, c'est le Tribunal administratif des Nations Unies qui est compétent pour connaître des requêtes formées contre les décisions prises par la Caisse commune des pensions.

Les deux indemnités découlant respectivement des articles 375 et 1050.4 du Règlement du personnel sont exclusives l'une de l'autre.

La conclusion du requérant relative au paiement de sa rémunération en 1986 et 1987 est sans fondement juridique. Son engagement a été dûment résilié aux termes de l'article 1050.1 du Règlement pour cause de suppression de son poste. Il n'a jamais protesté contre l'application de cette disposition, il ne le fait pas dans la présente requête, et toute contestation dans ce sens serait irrecevable puisqu'il n'a pas suivi correctement la procédure de recours interne.

Si le Comité régional d'appel a tardé à examiner son recours, le Directeur général n'en est pas responsable et, d'ailleurs, le requérant s'est vu octroyer une somme suffisante à titre de dédommagement pour le tort subi.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens sur le fond à l'appui de sa demande d'indemnité pour maladie imputable au service et de sa demande d'affiliation à l'assurance maladie, en s'étendant longuement sur les conclusions des médecins au sujet de son aptitude à un emploi. Comme son contrat a été résilié, non pas par suite de la suppression de son poste, mais pour des raisons de santé, la règle applicable en l'espèce n'est pas l'article 1050, mais l'article 1030 du Règlement du personnel. L'Organisation ne s'est pas vraiment efforcée de lui chercher du travail, alors qu'elle aurait pu facilement lui trouver une activité compatible avec son expérience et ses états de service. Il maintient sa demande d'octroi d'une pension d'invalidité. Il soutient que les droits découlant des articles 375 et 1050 du Règlement ne s'excluent pas mutuellement. Il réaffirme que le retard intervenu dans la procédure de recours l'a profondément perturbé et que l'indemnité octroyée sur ce chef était trop faible.

E. Dans sa duplique, l'Organisation souligne que le requérant, dans sa réplique, ne tient pas compte de l'exception d'irrecevabilité qu'elle a soulevée au sujet de sa demande d'indemnité pour maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles. La résiliation a été motivée par la suppression de son poste avant qu'il soit mis en congé de maladie; la règle qu'il convient d'invoquer est donc bien l'article 1050 du Règlement, et dans ses recours internes le requérant n'a pas contesté la décision tendant à l'appliquer. Il n'a pas demandé que l'administration réexamine la décision en raison de la détérioration de son état de santé. Sa demande visant à obtenir l'application de l'article 1030 est donc irrecevable. D'ailleurs, même si cet article lui avait été appliqué, sa situation ne s'en trouverait pas améliorée. Pour les raisons que l'OMS a exposées dans sa réponse, le Tribunal ne saurait se prononcer sur la

demande d'octroi d'une pension d'invalidité. D'autre part, l'Organisation n'est pas tenue de le rengager puisqu'elle n'a pas d'emploi vacant. Quant aux autres réclamations, la réplique ne contient pas de nouvel argument valable.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été engagé le 12 mars 1974 en qualité d'inspecteur sanitaire de grade P.3 pour des projets d'assainissement au Zaïre, aux Comores et au Rwanda au titre de contrats de quatre mois à deux ans. Le 10 juillet 1985, son engagement a été renouvelé pour une durée de deux ans à compter du 31 décembre 1985 jusqu'au 31 décembre 1987. Par télex du 2 décembre 1985, confirmé par lettre du 12 décembre 1985, l'Organisation signifiait au requérant la fin de son engagement à compter de janvier 1986 pour cause de suppression de poste, le Gouvernement du Rwanda, où il accomplissait son dernier contrat, ayant fait connaître qu'il avait besoin, non plus d'inspecteur sanitaire, mais d'ingénieur sanitaire. Un préavis d'un mois lui était donné jusqu'au 10 janvier 1986.

Par lettre du 21 janvier 1986, il lui était notifié que ce préavis se terminerait le 9 mars 1986, date à laquelle il serait mis fin à son engagement sauf si, à cette date, il était établi qu'il était en congé de maladie. Or le requérant était placé en congé de maladie du 14 janvier 1986 jusqu'à nouvel avis. Le congé prenait fin le 15 novembre 1986 sur avis du directeur du Service médical commun, le requérant étant jugé apte à effectuer un travail sédentaire, et son contrat était résilié à compter du 16 novembre 1986 par lettre du 9 décembre 1986.

Le 15 février 1987, le requérant faisait appel devant le Comité régional d'appel pour l'Afrique. Ce n'est que le 19 octobre 1988 que le Comité rejetait son recours. Le 7 avril 1989, le Directeur général décidait, conformément aux conclusions du Comité d'appel du siège, de rejeter le nouveau recours dont le requérant avait saisi ce Comité, tout en lui allouant la somme de 5.000 dollars des Etats-Unis à titre de compensation pour le retard intervenu dans les procédures internes. C'est la décision attaquée devant le Tribunal.

2. Le requérant formule les six conclusions suivantes, en invitant le Tribunal à ordonner à l'Organisation :

- 1) de dédommager le requérant pour maladie contractée en cours de service avec l'OMS et lui accorder le bénéfice de tous ses droits de congé de maladie sous régime d'assurance ainsi que de son affiliation à l'assurance maladie;
- 2) de le muter à un poste sédentaire ou, à défaut, de le faire bénéficier d'une pension d'invalidité, par application respectivement de l'article 1030 du Règlement du personnel et de l'article 33 de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;
- 3) de faire bénéficier le requérant de l'indemnité de fin de service prévue à l'article 375 du Règlement, laquelle est distincte de l'indemnité de résiliation de poste;
- 4) de lui payer son salaire pour les années 1986 et 1987;
- 5) de lui verser une indemnité en réparation du préjudice subi du fait du retard de deux ans des procédures devant les comités d'appel;
- 6) de lui rembourser ses dépens.

3. En ce qui concerne la conclusion No 1, l'Organisation fait observer, ce que le requérant ne conteste pas, que sa demande d'indemnité pour maladie contractée pendant le service n'a pas été présentée devant les instances internes. C'est donc à juste titre qu'elle conclut à l'irrecevabilité de cette conclusion, qui n'a pas fait l'objet d'une décision définitive, les moyens de recours internes n'ayant pas été épuisés.

Par ailleurs, le requérant demande le bénéfice de ses droits de congé de maladie sous régime d'assurance. L'Organisation répond qu'il a bénéficié du congé de maladie pendant les dix derniers mois de son engagement jusqu'au 16 novembre 1986, date à laquelle il a été déclaré capable d'effectuer un travail sédentaire et l'Organisation a mis fin à son engagement.

Aux termes de l'article 750.1 du Règlement du personnel, le congé de maladie est accordé aux membres du personnel qui sont dans l'incapacité de remplir leurs fonctions pour cause de maladie. C'est donc en conformité avec cette disposition que l'Organisation a fait cesser, le 16 novembre 1986, ce congé après qu'un avis médical a conclu à l'aptitude du requérant à reprendre le travail.

Quant à l'affiliation du requérant à l'assurance maladie, l'Organisation déclare qu'elle n'a pas pris la décision de suspendre cette affiliation car cette suspension résulte du fait que le requérant n'était plus membre du personnel. Rien ne permet au Tribunal, dans le silence du requérant, de mettre en doute l'interprétation que fait ainsi l'Organisation du règlement de l'assurance maladie.

Aucun grief formulé dans la conclusion No 1 n'est donc fondé.

4. Dans le cadre de sa conclusion No 2, le requérant demande sa mutation pour raisons de santé à un poste sédentaire par application de l'article 1030 du Règlement du personnel ou, à défaut, le bénéfice d'une pension d'invalidité octroyée en vertu de l'article 1030 du Règlement du personnel et de l'article 33 de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

L'Organisation répond que la résiliation de l'engagement du requérant était motivée par la suppression de son poste de durée limitée, et ce, en application de l'article 1050.1 du Règlement, et que l'article 1030 ne concerne que la résiliation pour raisons de santé. Elle soutient que la décision de résiliation n'a jamais fait l'objet de recours devant les comités d'appel.

Le requérant ne saurait contester ce rappel des circonstances de la cause, qui sont d'ailleurs établies par les éléments du dossier. C'est, en effet, par télex du 2 décembre 1985 que l'Organisation signifiait la résiliation du contrat du requérant. Il y était précisé que le motif de cette résiliation résidait dans la "suppression [de] votre poste". Cette décision était confirmée par lettre du 12 décembre 1985. Une nouvelle lettre était notifiée au requérant le 21 janvier 1986 selon laquelle, "suite à la suppression" du poste occupé par le requérant, son engagement était résilié avec préavis de trois mois en conformité avec les articles 1050.1 et 1050.3 du Règlement.

Ces communications successives lui indiquaient, à suffire, que le motif de la résiliation était la suppression de poste, et que cette décision reposait sur l'article 1050.1 du Règlement. Or, aucune de ces décisions n'a été déférée par le requérant devant les instances de recours internes. Par là même, la décision de résiliation pour suppression de poste était devenue inattaquable, faute de recours dans les délais réglementaires. Le recours du 15 février 1987 présenté au Comité régional d'appel ne pouvait donc remettre en cause la résiliation prononcée en application de l'article 1050.1.

Cette disposition ne prévoit aucune obligation de muter un membre du personnel dont l'engagement est résilié. En tout état de cause, comme le soutient l'Organisation, la conclusion No 2 est sur ce point sans objet. En effet, le requérant ne peut valablement contester que l'Organisation ait entrepris, comme le lui a signalé le chef du personnel dans sa lettre du 9 décembre 1986, des démarches pour lui trouver un autre poste. A cet égard, aucun grief ne saurait être fait à l'Organisation de n'avoir trouvé aucun poste répondant aux qualifications et compatible avec l'état de santé du requérant.

Pour ce qui concerne sa demande de pension d'invalidité, le requérant se réfère à l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Or, à juste titre, l'Organisation fait observer que tout litige concernant l'application de ces Statuts est du ressort du Tribunal administratif des Nations Unies et échappe à la compétence du Tribunal de céans.

5. La conclusion No 3 vise au cumul de l'indemnité de fin de service prévue par l'article 375 du Règlement et de l'indemnité de résiliation de poste de l'article 1050.4. Selon le requérant, ces deux indemnités peuvent être attribuées simultanément, car elles ont des fondements différents qui ne s'excluent pas l'un l'autre, l'indemnité de l'article 375 ayant pour but de récompenser un membre du personnel, tandis que l'article 1050.4 aurait pour objet de verser une compensation en cas de rupture de contrat.

Cette argumentation est dénuée de pertinence.

L'article 375 énonce notamment les critères d'application suivants : il ne bénéficie qu'au membre du personnel engagé pour une durée déterminée et dont le contrat n'est pas renouvelé après dix années de service. Quant à l'article 1050.4, il figure sous la rubrique "Suppression de poste et réduction des effectifs" et ne joue qu'en faveur du membre du personnel dont l'engagement est résilié, que son contrat soit de durée limitée ou illimitée. Il suffit donc de lire le libellé respectif de ces textes pour constater qu'ils couvrent deux situations distinctes : d'une part, le cas du non-renouvellement du contrat arrivé normalement à terme, d'autre part, celui de l'engagement résilié avant son échéance normale. Ces deux cas se réfèrent à deux époques tout à fait différentes des relations contractuelles et

ne peuvent se recouvrer.

Il est évident que le cas du requérant ne saurait rentrer que dans le cadre de la deuxième situation, celle de la résiliation d'un contrat en cours d'exécution, puisque son engagement renouvelé le 10 juillet 1985 jusqu'au 31 décembre 1987 a connu une fin prématurée le 16 novembre 1986.

La conclusion No 3 doit elle aussi être rejetée.

6. Le requérant demande, dans sa conclusion No 4, le paiement de son salaire pour les années 1986 et 1987. Il estime en effet avoir droit à son salaire jusqu'au terme prévu par le dernier renouvellement de son contrat, c'est-à-dire au 31 décembre 1987.

Pour les raisons déjà indiquées au considérant 4 ci-dessus, cette conclusion apparaît irrecevable car elle n'est qu'une vaine tentative de remettre en cause la décision de résiliation de l'engagement, devenue inattaquable faute de recours dans les délais réglementaires. Le requérant ne peut en effet prétendre au paiement de son salaire jusqu'au 31 décembre 1987 qu'en cas d'annulation de la décision de résiliation, ce qui n'est pas envisageable.

7. En ce qui concerne les conclusions Nos 5 et 6, l'Organisation a admis, dès le 7 avril 1989, le principe de l'octroi d'une indemnité en réparation du préjudice subi du fait des lenteurs de la procédure interne et d'une somme en remboursement des frais occasionnés par cette procédure. Elle semble donc reconnaître une part de responsabilité dans les défaillances de ses représentants et des organes de recours. Cependant, la somme offerte par elle ne paraît pas de nature à réparer suffisamment le préjudice tant moral que physique souffert par le requérant, qui a vu son état de santé s'aggraver sensiblement depuis la résiliation de son engagement. C'est pourquoi le Tribunal estime raisonnable de lui allouer les sommes de 8.000 dollars à titre de dommages- intérêts et de 2.000 dollars en remboursement des dépens.

8. La procédure orale et l'audition d'experts, mesures prévues par les articles 11 et 12 de son Règlement et demandées par le requérant en l'espèce, ne s'imposent pas. Tant le requérant que l'Organisation ont fourni des pièces et documents pertinents et des explications suffisantes qui ont pleinement éclairci les questions sur lesquelles auraient pu porter de telles mesures supplémentaires d'instruction.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation paiera au requérant la somme de 8.000 dollars des Etats-Unis en réparation du préjudice par lui subi du fait des lenteurs de la procédure interne, plus les intérêts calculés au taux de 10 pour cent l'an, à compter du 7 avril 1989, date de la décision contestée.
2. L'Organisation lui versera la somme de 2.000 dollars à titre de dépens.
3. Toutes les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
E. Razafindralambo
A.B. Gardner