

## QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

Jugement n° 2326

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. P. M. le 28 octobre 2002, la réponse de l'Organisation du 3 juin 2003, la réplique du requérant du 18 août et la duplique de l'OMS du 10 décembre 2003;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoins formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant congolais né en 1946, est entré au service de l'OMS en 1983, au Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique à Brazzaville (Congo), en tant que commis dactylographe recruté localement. Au moment des faits pertinents en l'espèce, il était secrétaire, de grade BZ.5.

Les événements survenus à Brazzaville le 5 juin 1997 amenèrent l'OMS à décider la fermeture du Bureau régional puis le transfert temporaire de ses activités à Harare (Zimbabwe). Le 13 juin, le directeur régional approuva l'envoi de douze membres du personnel, dont le requérant, en mission à Pretoria (Afrique du Sud) pour aider à la préparation de la quarante septième session du Comité régional de l'Afrique qui devait se tenir début septembre à Sun City (également en Afrique du Sud). Il était prévu qu'ils resteraient à Pretoria jusqu'à la mi juillet et pourraient ensuite être autorisés à prendre des congés dans leurs foyers avant de se retrouver vers la fin août pour la session du Comité régional. Vers la mi juillet, certains d'entre eux, recrutés sur le plan international, partirent en congé dans leurs foyers. Il avait été envisagé initialement que les autres, recrutés localement, pourraient repartir dans leurs pays respectifs mais il fut finalement décidé qu'ils resteraient à Pretoria. L'autorisation de voyage du requérant fut modifiée le 18 juillet; il y était indiqué qu'il apporterait son soutien au Bureau de liaison de l'OMS dans cette ville. Le requérant séjourna à Sun City du 27 août au 6 septembre et participa à la session du Comité régional. Conformément à l'autorisation de voyage relative à ce séjour, émise le 5 août, il revint à Pretoria le 6 septembre où il fut affecté à titre temporaire au Bureau de liaison. Le 11 novembre 1997, il subit une opération orthopédique à Pretoria où il demeura pour des examens postopératoires. Le 4 mars 1998, le directeur régional s'enquit par téléphone des raisons pour lesquelles le requérant était toujours à Pretoria alors qu'il avait donné des instructions pour que l'ensemble du personnel revienne au Bureau régional après la session du Comité régional. Le Bureau de liaison lui répondit, le jour même, que c'était à la demande du Bureau régional que le requérant était resté à Pretoria pour pallier l'absence d'un réceptionniste. Le Bureau de liaison ajouta qu'il avait attiré l'attention des services du personnel sur la présence du requérant à Pretoria lorsqu'il avait été informé du changement du lieu d'affectation de l'ensemble du personnel du Bureau régional.

En mars 1998, le requérant revint à Brazzaville. La ville était alors en phase IV du plan de sécurité des Nations Unies (suspension des programmes) et le Bureau régional continuait d'opérer à partir de Harare. La réouverture du Bureau régional à Brazzaville eut lieu le 1<sup>er</sup> octobre 2001. Entre temps, le requérant avait demandé à bénéficier d'une résiliation d'engagement par accord mutuel, qui prit effet le 1<sup>er</sup> juin 2001.

Le 18 novembre 1999, il adressa au Comité régional d'appel une déclaration d'intention de faire appel contre ce qu'il estimait être un refus de congé spécial, contre sa mise à disposition du Bureau de Pretoria et contre son retour à Brazzaville. Il ressort du rapport de ce comité, en date du 15 mai 2001, que le requérant lui avait adressé un courrier le 22 février 2000 dans lequel il reprochait à l'administration de l'OMS :

— de ne pas l'avoir autorisé à prendre un congé spécial dans son pays d'origine comme ses autres collègues, l'empêchant ainsi de porter assistance à sa fille décédée par la suite;

— de l'avoir mis à la disposition du Bureau de liaison de l'OMS en Afrique du Sud après la quarante septième session du Comité régional à Sun City, alors que les autres secrétaires avaient été transférés à Harare;

— de lui avoir notifié, en février 1998, qu'il devait rentrer à Brazzaville, alors qu'il était en congé de maladie et que cette ville était en phase IV du plan de sécurité des Nations Unies, l'obligeant ainsi à «se rendre au Congo et [à] effectuer de longues distances à pied [...], ce qui a[vait] provoqué une détérioration de sa santé».

Le Comité conclut à l'irrecevabilité de l'appel, estimant qu'il avait été formé hors du délai de soixante jours prescrit à l'article 1230.8 du Règlement du personnel. Le 3 juillet, le directeur régional fit sienne la recommandation du comité de rejeter l'appel. Le requérant contesta cette décision auprès du Comité d'appel du siège par lettre du 27 août 2001. Le 10 mai 2002, celui-ci demanda au requérant de préciser, pour ce qui concernait son départ de Brazzaville suite aux événements de décembre 1998, quelles étaient la ou les décisions de l'administration qu'il contestait, ainsi que la référence exacte des Règlement et Statut du personnel qui auraient été violés.

Dans son rapport du 25 juin 2002, le Comité d'appel du siège conclut que les plaintes du requérant concernant le refus de lui accorder un congé spécial en juillet 1997 et son maintien à Pretoria jusqu'en février 1998 ayant été introduites hors délai, elles étaient irrecevables; que, «puisque la situation à Brazzaville était apparemment plus calme en février 1998, l'Administration était justifiée dans sa décision de renvoyer le requérant à son lieu d'affectation d'origine où il a[vait] travaillé normalement jusqu'au mois de décembre 1998» et que, «s'il avait voulu contester la décision de le renvoyer dans ses foyers en février 1998, il aurait pu le faire dans les délais statutaires, avant la résurgence du conflit armé qui l'a[vait] obligé à fuir Brazzaville»; que, «[m]algré la demande précise du Comité, le requérant n'a[vait] cité aucune décision concrète administrative qu'il contestait, ni aucun règlement précis de l'OMS qui aurait été violé, par rapport à sa fuite de Brazzaville en décembre 1998» et que «cette plainte n'était [donc] pas conforme [à l'article] 1230.1 du Règlement du personnel». Le Comité recommanda le rejet du recours du requérant. Par une lettre du 14 août 2002, qui constitue la décision attaquée, la Directrice générale fit sienne cette recommandation.

B. Le requérant énumère les «décisions administratives» qu'il attaque. Il s'agit du refus de congé spécial qui lui a été opposé le 18 juillet 1997 et qu'il considère être à l'origine du décès de sa fille survenu le 12 août (il affirme qu'une fois les préparatifs de la session du Comité régional terminés, à la mi-juillet 1997, il avait demandé, compte tenu de la situation à Brazzaville, à pouvoir se rendre à Libreville, au Gabon, pour essayer de rejoindre Pointe Noire, au Congo, afin d'assister sa fille malade); de l'autorisation de voyage du 5 août 1997 «non conforme à [sa] qualité de membre de l'équipe d'urgence [...] à Pretoria», et des décisions de l'«abandonn[er]» en Afrique du Sud sans le mettre à la disposition du Bureau de liaison, de le «livr[er] à la violence des milices en [le] renvoyant à Brazzaville» et de l'«abandonn[er] à Brazzaville en juillet 1998 alors que la totalité du personnel local venait d'être affectée à Harare».

Il se plaint d'avoir fait l'objet de discrimination, affirmant qu'à la fin de la quarante septième session du Comité régional, tous les secrétaires, sauf lui-même, furent envoyés à Harare. Il s'étonne que les autorités chargées de la gestion du personnel à Harare aient été dans l'incapacité d'indiquer au directeur régional sa situation alors que son autorisation de voyage était tout à fait claire. Il soutient que, contrairement à ses collègues envoyés à Harare, il n'a jamais perçu les «droits» et «indemnités» liés à sa «condition de membre du personnel en dehors de son lieu de résidence», précisant que, pendant sept mois à Pretoria, il n'a perçu que la moitié de son indemnité journalière de subsistance (*per diem*). Il reproche au directeur régional de l'avoir contraint à revenir à Brazzaville alors que ce lieu était placé en phase IV de sécurité, ce qui constituait une violation des directives des Nations Unies relatives à la sécurité hors siège.

Le requérant affirme que ce n'est qu'en mars 1998 qu'il a compris qu'il avait été renvoyé à Brazzaville non parce que sa présence y était nécessaire mais parce qu'il devenait «une charge». C'est alors qu'il a entrepris les démarches nécessaires pour se plaindre auprès du Comité régional d'appel mais il n'a pu le faire, les communications étant coupées avec Brazzaville. Ayant par la suite dû fuir en forêt lorsque les hostilités se sont intensifiées, il n'est revenu chez lui qu'en octobre 1999, moment où il a repris ses démarches pour introduire un appel.

Le requérant demande l'audition de plusieurs témoins et réclame 200 000 dollars des Etats Unis d'Amérique en réparation des préjudices subis.

C. Dans sa réponse, l'OMS rappelle qu'aux termes des articles 1230.1 et 1230.8 du Règlement du personnel, seules peuvent faire l'objet d'un appel les mesures ou décisions administratives affectant l'engagement du membre du personnel, à condition que tous les recours administratifs aient été épuisés et que la mesure ou décision contestée soit devenue définitive. Elle met en doute la conformité des prétendues «décisions attaquées» à ces exigences, le requérant s'abstenant même, dans certains cas, de mentionner quelque décision que ce soit. Mais, à supposer que ces «décisions» puissent faire l'objet d'un appel, la requête n'en demeure pas moins, selon l'OMS, irrecevable pour non respect des délais prescrits qui sont de soixante jours pour faire appel devant le Comité régional d'appel. Le requérant, ayant déclaré son intention de faire appel le 18 novembre 1999 pour des faits survenus de une à plus de deux années auparavant, était forclos, comme l'ont au demeurant conclu les deux comités d'appel. L'OMS précise que le requérant ne saurait arguer des difficultés de communication liées à la guerre au Congo puisqu'il avait la possibilité matérielle de faire appel dans les délais impartis non seulement lorsqu'il était à Pretoria mais également lors de son retour à Brazzaville en mars 1998, notamment à l'occasion de ses rencontres avec le responsable de «l'équipe essentielle» en poste dans cette ville qui était chargé de lui verser son salaire.

C'est à titre subsidiaire que la défenderesse répond sur le fond. Elle affirme n'avoir aucune trace d'une demande de congé spécial en juillet 1997 et précise que le requérant n'a pas fait objection à la prolongation de sa mission à Pretoria. Il a continué de percevoir le *per diem* en vigueur en sus de sa rémunération habituelle. Quant à l'autorisation de voyage du 5 août 1997, elle était tout à fait en règle. L'OMS soutient que le requérant n'a été «abandonné» ni en Afrique du Sud, où il était temporairement affecté au Bureau de liaison, ni au Congo, où il continua de percevoir sa rémunération même lors de longues périodes d'inactivité. Elle précise que la décision de le faire revenir à Brazzaville ne violait aucune règle et qu'en mars 1998 la situation s'améliorait sur le plan de la sécurité. Elle fait observer que la plupart des membres du personnel du Bureau de Brazzaville recrutés localement sont restés à Brazzaville et qu'en juillet 1998, contrairement à ce qu'affirme le requérant, aucun d'entre eux ne fut affecté ailleurs, même si certains furent envoyés en mission à Harare. Quant aux directives relatives à la sécurité, elle soutient qu'elles ont été suivies. Elle rejette l'allégation de discrimination car les membres du personnel recrutés localement et envoyés en mission à Harare étaient dans une situation différente en fait et en droit. Enfin, elle ne voit pas l'utilité d'entendre des témoins.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient qu'en période de guerre les procédures «normales» ne peuvent être suivies à la lettre et que le Tribunal doit accepter d'examiner sa requête. Il explique que, s'il n'a pas fait appel des décisions dans les délais, c'est parce qu'il n'avait pas encore pris conscience que ce qu'il considérait comme des erreurs de gestion ou des mesures conservatoires étaient en fait des actes prémédités destinés à lui nuire. Il accuse le directeur régional de l'avoir sciemment renvoyé à Brazzaville afin de l'empêcher de se plaindre après qu'il lui eut demandé, en octobre 1997, à Pretoria d'officialiser sa relocalisation.

Il s'inscrit en faux contre les observations de l'OMS et affirme qu'au mois de septembre 1998 les affrontements s'étaient généralisés dans toute la région de Brazzaville. Il renvoie à deux documents soumis en annexe à la requête pour prouver qu'il devait partir pour Libreville à la mi juillet 1997. Il maintient qu'il a été victime de discrimination, étant le seul membre de l'équipe envoyée à Pretoria pour préparer la quarante septième session du Comité régional ayant dû rester dans cette ville en attendant le départ pour Sun City et le seul dont l'autorisation de voyage pour Sun City spécifiait un retour à Pretoria. Il déclare ne pas tenir l'Organisation pour responsable de la mort de sa fille mais estime qu'elle devrait être condamnée pour «préméditation d'homicide» et réaffirme qu'en le renvoyant à Brazzaville — ce qui ne pouvait être dans l'intérêt de l'Organisation puisque les programmes étaient suspendus — elle a délibérément choisi de le livrer à la violence des milices. Enfin, il fait valoir qu'il n'a jamais été en mission à Pretoria mais qu'il y était de fait «relocalisé».

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient que la requête est irrecevable. L'argument du requérant relatif à la «situation de guerre» est inopérant puisque l'Afrique du Sud n'était pas en état de guerre et que la situation «relativement calme» à Brazzaville en mars et avril 1998 ne l'empêchait pas de contester son retour dans cette ville dans les délais prescrits. Elle dément formellement quelque conspiration que ce soit à l'encontre du requérant, notant que cela n'a, de toute manière, aucune incidence sur le délai de recours.

L'OMS soutient que les documents soumis en annexe à la requête et auxquels le requérant fait allusion ne prouvent pas qu'il ait demandé un congé spécial en juillet 1997. Elle relève, en outre, que l'obtention d'un congé spécial n'est pas un droit et que la décision de prolonger sa mission à Pretoria a été prise dans l'intérêt du service et compte tenu de ses qualifications, le requérant étant le seul secrétaire bilingue. Elle souligne que les objections tardives du requérant à ce sujet — celui-ci n'ayant contesté cette prolongation que deux années plus tard lorsqu'il

a saisi le Comité régional d'appel — permettent de douter de sa bonne foi. Enfin, elle explique que les décisions relatives à l'affectation temporaire à Harare de certains membres du personnel du Bureau de Brazzaville ont été prises en tenant compte des besoins du service et des conséquences financières qu'elles pouvaient avoir, mais qu'elle n'avait aucune obligation de faire venir à Harare du personnel recruté localement à Brazzaville.

#### CONSIDÈRE :

1. Le requérant, fonctionnaire de l'OMS de nationalité congolaise recruté localement pour servir au Bureau régional de cette Organisation à Brazzaville, conteste la décision de la Directrice générale, datée du 14 août 2002, d'accepter la recommandation du Comité d'appel du siège visant au rejet de son appel pour forclusion.

2. Les articles du Règlement du personnel invoqués par la défenderesse se lisent comme suit :

##### Article 1230.1

«Sous réserve des dispositions de l'article 1230.8, un membre du personnel peut faire appel de toute mesure ou décision administrative affectant son engagement [...]»

##### Article 1230.8.3

«Un membre du personnel qui désire faire appel d'une mesure définitive doit adresser par écrit au comité concerné, dans les 60 jours civils qui suivent la réception de la notification, une déclaration indiquant son intention de faire appel et précisant la mesure qui fait l'objet de son appel, ainsi que la ou les sous sections de l'article 1230.1 du Règlement du personnel qu'il invoque à cet effet. [...]»

3. Le Tribunal retient tout d'abord que, concernant son «abandon à Brazzaville» en juillet 1998, le requérant, malgré la demande faite par le Comité d'appel du siège, n'a cité aucune décision administrative concrète susceptible d'être contestée ni aucun texte précis qui aurait été violé. L'appel sur ce point n'était donc pas conforme aux prescriptions des articles du Règlement du personnel précités et a, à juste titre, été déclaré irrecevable.

4. S'agissant des autres «décisions» attaquées, le requérant ne conteste pas avoir fait appel dans un délai excédant les soixante jours prévus à l'article 1230.8.3, mais justifie la tardiveté de son appel par le fait que, «dans la planification tendant à [lui] nuire, une stratégie avait été mise en place pour éviter qu'[il] puisse [se] plaindre» et qu'il n'en avait pris conscience que lorsqu'il avait été «expulsé» de Pretoria pour être renvoyé à Brazzaville. Pour lui, la notion de délai en l'espèce est tout à fait relative. En effet, il estime qu'étant donné qu'il s'agissait «d'une machination [...], [son] auteur [...] avait tout intérêt à prendre suffisamment de précautions pour verrouiller toute possibilité de recours».

Le Tribunal relève, comme l'a fait le Comité d'appel du siège, que l'autorisation de voyage que le requérant considère être une décision de refus de lui accorder un congé spécial est datée du 18 juillet 1997 et que, par conséquent, la déclaration d'intention de faire appel aurait dû intervenir, conformément aux dispositions de l'article 1230.8.3, dans les soixante jours civils suivant la notification de cette autorisation de voyage.

Le requérant n'ayant saisi le Comité régional que le 18 novembre 1999, son appel était hors délai.

De même, concernant l'«abandon» du requérant en Afrique du Sud résultant de l'autorisation de voyage du 5 août 1997, qui constituerait la décision qu'il pourrait contester, il y a lieu de faire observer que l'appel aurait dû être formé au plus tard en octobre 1997. Dès lors, l'appel formé en 1999 doit être considéré comme tardif.

Ces «décisions» ayant été prises et notifiées pendant que le requérant se trouvait encore en Afrique du Sud où il est resté ensuite pendant plusieurs mois, les arguments qu'il avance pour justifier la tardiveté de son appel ne sauraient être pris en considération. En effet, rien ne l'empêchait de respecter le délai prescrit, même si, comme il l'affirme, tout cela procédait d'une «machination» contre lui, aucune circonstance, alors qu'il se trouvait en Afrique du Sud, ne pouvant constituer un obstacle à l'introduction d'un appel devant le Comité régional d'appel.

5. La décision de renvoyer le requérant à Brazzaville lui a été notifiée en février 1998. Il a regagné cette ville en mars 1998 et y a travaillé normalement jusqu'au mois de décembre 1998, selon les constatations du Comité d'appel du siège. Il aurait donc pu contester ladite décision dans les délais prescrits, notamment à l'occasion de ses

rencontres avec le responsable de «l'équipe essentielle» en poste à Brazzaville avant la résurgence du conflit armé dans cette ville. L'appel contre cette décision a donc été, à juste titre, considéré comme irrecevable.

6. L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal de céans dispose qu'une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.

Selon la jurisprudence du Tribunal, pour satisfaire à cette exigence, l'agent doit avoir introduit un recours interne auprès de l'organe compétent dans le délai prescrit (voir notamment le jugement 2010). En l'espèce, le requérant ayant introduit son appel devant le Comité régional d'appel au delà du délai de soixante jours prévu par l'article 1230.8.3 du Règlement du personnel, sa requête est irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et doit, dès lors, être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 mai 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 2004.

Michel Gentot

Jean François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet