

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire RWEGELLERA

Jugement No 1404

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. George Gregory Celestine Rwegellera le 6 janvier 1994, la réponse de l'OMS du 17 mars, la réplique du requérant en date du 30 mars et la duplique de l'Organisation du 24 juin 1994;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1, 2 et 3, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de débat formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant tanzanien né en 1936 et docteur en médecine, est entré au service de l'OMS le 16 août 1978 comme conseiller médical de grade P.4. Il a été au bénéfice de contrats successifs de deux ans. A partir de 1984, il a été affecté à Kampala, en Ouganda, en qualité de professeur en psychiatrie et santé mentale. En 1986, il a été promu au grade P.5.

Par télex du 4 décembre 1991 du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique à Brazzaville, le requérant a été informé que son poste allait être supprimé au 31 décembre 1991 et son contrat résilié conformément à l'article 1050 du Règlement du personnel. Il était prié de considérer ledit télex comme tenant lieu de préavis de trois mois.

Dans un télex du 24 janvier 1992, adressé notamment au Bureau régional, le requérant a fait part de son intention d'interjeter appel auprès du Comité régional d'appel contre la décision de résiliation de son engagement. Le 30 janvier, il a, conformément aux articles 1230.1.2, 1230.1.3 et 1230.8.1 du Règlement du personnel, déposé son recours devant le comité. Il l'a formalisé le 5 mars.

Toutefois, par un mémorandum daté du mois d'avril 1992, il a informé le président du comité qu'il retirait son recours qui, d'après lui, n'avait plus de raison d'être, la décision de résiliation de son engagement ayant été annulée.

Par un télex du 3 mars 1993, le Bureau régional lui a proposé un contrat de onze mois en qualité de chargé de la santé mentale dans la région, affecté à Brazzaville. Des indications lui étaient fournies sur le traitement qu'il recevrait. Dans un télex du 12 mars, il a déclaré, tout en formulant certaines réserves, que l'offre était en principe acceptable. Par un télex du 18 mars, le Bureau régional lui a demandé de subir un examen médical et d'en envoyer les résultats à Genève, suite à quoi des instructions de voyage lui seraient adressées.

Dans une lettre du 11 mai 1993 adressée au nom du directeur régional, un administrateur du personnel, faisant référence au "congé sans solde" du requérant qui "a[vait] expiré le 8 avril 1993", l'a informé que l'offre qui lui avait été faite était annulée et qu'il ne pouvait que confirmer le contenu d'une "lettre du 1er avril 1992" mettant fin à son engagement avec effet au 9 mai 1992. Le 28 mai 1993, le requérant a introduit un recours contre cette décision auprès du Comité régional d'appel. Par des communications datées du 10, 18 et 29 juin et 15 septembre, il a complété ses écritures.

Le Comité régional d'appel ne s'étant pas prononcé, le requérant a, par lettre du 7 octobre, saisi le Comité d'appel du siège. Par lettre du 8 octobre, ce comité lui a répondu qu'il n'était pas encore habilité à intervenir. Cette position a été réaffirmée dans une lettre du 2 novembre 1993 du président du Comité d'appel du siège. C'est contre cette dernière décision que la requête est dirigée.

B. Le requérant affirme que sa requête est recevable. Elle a été introduite dans les délais prescrits par l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, et est dirigée contre une décision définitive lui faisant grief.

Aux termes de l'article 1230.3.3 du Règlement du personnel "les comités d'appel rendent compte de leurs conclusions ... au Directeur général ou au Directeur régional, selon le cas, dans un délai de quatre-vingt-dix jours

civils à compter de la date à laquelle ils ont reçu la déclaration complète de l'appelant". Le requérant a déposé un recours auprès du Comité régional d'appel pour l'Afrique le 28 mai 1993 et soumis des écritures additionnelles par la suite. Or, malgré ses rappels, ni le Comité régional d'appel ni l'administration ne se sont conformés au Règlement du personnel, au Manuel de l'OMS ou au Règlement du comité. L'attitude du comité et l'absence d'une décision du directeur régional ne peuvent être, dans ces conditions, interprétées autrement que comme un rejet de son appel. C'est dans ce sens que s'est prononcé le Tribunal de céans dans son jugement 791 (affaire Klajman). Non seulement le Comité d'appel du siège n'a pas tenu compte de la jurisprudence établie par ce jugement, mais il n'a pas non plus observé les dispositions de son propre Règlement relatives à la recevabilité, notamment l'article 34 a), en vertu duquel les débats sur la recevabilité peuvent comprendre, inter alia, "... un bref exposé oral du requérant ou de son représentant portant en particulier sur la réponse officielle" de l'Organisation.

Sur le fond le requérant invoque quatre moyens.

En premier lieu, l'Organisation a violé les dispositions de l'instruction administrative No 9 en date du 17 octobre 1988 et de l'article 1050 du Règlement du personnel. En vertu de ladite instruction, les représentants de l'Organisation sont priés "d'expliquer aux pays l'importance que revêt la continuité dans la prestation des programmes de l'OMS et de décourager activement les propositions visant à supprimer les postes professionnels". Or, il n'apparaît nulle part que l'Organisation ait essayé de décourager la suppression du poste du requérant. Par ailleurs, aux termes de l'article 1050.2 du Règlement du personnel, "quand un poste de durée illimitée qui se trouve occupé - ou un poste occupé par un membre du personnel engagé à titre de fonctionnaire de carrière - est supprimé, il est procédé à une réduction d'effectifs, conformément aux dispositions fixées par le Directeur général ...". L'Organisation a néanmoins supprimé le poste du requérant en omettant de mettre en oeuvre la procédure de réduction du personnel. Elle a mis fin à son contrat comme si la suppression du poste entraînait, ipso facto, la fin du contrat de celui qui occupait le poste supprimé.

En second lieu, la défenderesse a commis un détournement de pouvoir et violé le principe de bonne foi. En effet, lorsque le requérant a saisi le Comité régional d'appel de la décision de suppression de son poste, l'Organisation n'est revenue sur sa décision de mettre fin à son contrat que dans le seul but d'échapper à la censure de la violation de l'article 1050.2 constituée par la méconnaissance de la procédure de réduction du personnel.

En troisième lieu, il y a eu violation des règles régissant les contrats. Lorsque le requérant a accepté le 12 mars 1993 l'offre de l'Organisation en date du 3 mars de le réaffecter, un contrat a été conclu entre les deux parties et devait être respecté, conformément aux règles applicables aux contrats ainsi qu'aux normes statutaires et réglementaires de l'Organisation. Par conséquent, l'annulation de la réaffectation du requérant est illégale comme l'est la décision qui en découle de mettre fin à son contrat.

Enfin, l'Organisation n'a pas respecté l'article 630 du Règlement du personnel. Sur la base de cet article, le requérant a accumulé soixante et onze jours de congé et non pas trente-quatre comme le prétend l'administration. Il a donc droit au paiement du traitement correspondant à soixante et onze jours de congé accumulés.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer illégale la décision du 11 mai 1993, qui annule l'offre qui lui a été faite d'un emploi de onze mois, ainsi que celle du 4 décembre 1991 qui l'avait mis en congé forcé sans solde; d'ordonner à l'Organisation : a) à titre principal, de le rétablir dans ses droits, en considérant qu'il n'avait pas été mis en congé sans solde à partir de février 1992, ni mis fin à son contrat par la lettre du 11 mai 1993, de lui payer, en conséquence, tous les droits qui en découlent depuis son départ forcé de l'Organisation fin février 1992 et de prendre des mesures immédiates pour sa réintégration; b) à titre subsidiaire, de lui payer onze mois de traitement prévus dans l'offre du 3 mars 1992 pour son annulation abusive et une indemnité équivalant à cinq ans de son traitement - période qui le sépare normalement de sa retraite - pour rupture abusive de son contrat; c) dans un cas comme dans l'autre, de lui payer une indemnité de 80 000 dollars des Etats-Unis pour le dommage moral que lui ont fait subir les agissements de l'administration et les retards subis dans le règlement de son cas et 9 000 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que le requérant n'a pas respecté l'obligation d'épuiser les moyens de recours internes. De ce fait, elle n'a pas pu faire entendre sa voix. Elle n'a en main aucun moyen d'établir ni le déroulement chronologique des faits, ni leur effet juridique, ni les circonstances qui les entourent. Elle en conclut que le requérant a agi en violation des articles 1230.8.3, 1230.8.4, 1230.8.5 et 1240.2 du Règlement du personnel, ainsi que de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Selon elle, si l'on se fonde sur les faits tels que décrits par le requérant, il a introduit son recours devant le Comité régional d'appel le 28 mai 1993. Au bout d'environ quatre mois, au début d'octobre 1993, il a saisi de l'affaire le Comité d'appel du siège sans attendre que le Comité régional se prononce. Or pendant cette période, une crise politique et des émeutes à Brazzaville ont sévèrement perturbé le travail du Bureau régional. Dans ces conditions, on ne peut pas faire grief au Comité régional d'appel de son retard d'un mois environ, ni prétendre qu'il y a eu un délai de procédure abusif. De fait, le recours interne contentieux demeure ouvert au requérant et l'Organisation est prête à examiner l'appel en accord avec ses règles et procédures.

Elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable.

D. Dans sa réplique, le requérant dément avoir saisi directement le Tribunal en méconnaissance du Règlement du personnel. D'après lui, la question qui se pose sur la recevabilité est de savoir si un organe de recours, une fois saisi, peut faire durer indéfiniment, et à son gré, le délai dont il dispose pour se prononcer.

Il soutient que l'Organisation n'est pas fondée à invoquer de "prétendues circonstances exceptionnelles" car elle n'a jamais respecté le délai prévu par l'article 1230.3.3, y compris dans des circonstances normales. Pour illustrer son argument, le requérant cite l'exemple d'un cas en instance devant le Comité d'appel du siège. Si la défenderesse devait contester cette réalité, il demande au Tribunal de lui ordonner de produire une liste des recours des dernières années pour établir la vérité. En tout état de cause, la situation politique à Brazzaville n'est pas pertinente car elle n'était pas de nature à empêcher le Comité régional d'appel de remplir ses fonctions.

Le requérant soutient que la défenderesse a tort de prétendre que seule une "décision expresse" peut constituer une décision définitive susceptible de recours devant le Tribunal. Il fait observer que, aux termes du paragraphe 3 de l'article VII du Statut du Tribunal, une décision implicite de rejet est susceptible de recours devant le Tribunal au même titre qu'une décision définitive, c'est-à-dire sans qu'il y ait besoin d'épuiser les voies de recours internes. Invoquant la jurisprudence du Tribunal, il affirme que la règle de l'épuisement des voies de recours internes n'est pas absolue et qu'il était fondé à abandonner le recours interne avant la fin de la procédure pour saisir directement le Tribunal parce que le Comité régional d'appel ne s'était pas prononcé dans le délai qui lui était imparti, et n'avait pas, non plus, l'intention de se prononcer dans un délai raisonnable. Il demande au Tribunal de rappeler à l'ordre le Comité régional d'appel et l'administration du Bureau régional afin de respecter le droit à l'avenir, au moins en ce qui concerne les délais dans lesquels les cas qui leur sont soumis doivent être examinés.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère sa position selon laquelle la requête est irrecevable parce que prématurée.

Revenant sur le laps de temps écoulé entre la saisine du Comité régional d'appel et celle du Comité d'appel du siège, elle soutient que "les délibérations du Comité d'appel ne peuvent pas être enfermées dans des délais précis compte tenu de la nature même de ses travaux". D'ailleurs aucun observateur objectif ne pourrait prétendre qu'il n'y avait aucune perspective de voir la procédure aboutir dans un délai raisonnable.

La défenderesse conteste avoir déclaré que seule une décision "expresse" peut constituer une décision définitive. Toutefois, la règle contenue dans l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal "ne serait pas appropriée en l'espèce, car il ne s'agit pas ici d'une carence de l'administration dans une situation où elle devait prendre une décision à la suite d'une réclamation". En réalité, "c'est l'action prématurée du requérant qui n'a pas laissé le temps au Comité régional de formuler sa recommandation et en conséquence le directeur régional n'a pas pu statuer sur cette recommandation; l'administration était ainsi dans l'impossibilité de prendre une décision".

CONSIDERE :

Sur les faits

1. Le requérant a été engagé par l'OMS le 16 août 1978 en qualité de conseiller médical. Ses rapports d'évaluation successifs ont toujours fait état d'appréciations favorables de ses supérieurs hiérarchiques. Par télex du 4 décembre 1991, le directeur régional de l'OMS pour l'Afrique, à Brazzaville, lui a notifié la résiliation de son contrat pour suppression de poste avec préavis de trois mois. Le 10 janvier 1992, le requérant a formulé une réclamation contre cette décision. Faute de réponse en dépit d'un rappel le 24 janvier 1992, il a déposé, le 30 janvier 1992, un recours devant le Comité régional d'appel. Mais par memorandum daté d'avril 1992, le requérant a retiré son recours à la suite de l'annulation annoncée par l'administration de la décision de résiliation de son contrat.

2. Effectivement, le requérant s'est vu offrir le 3 mars 1993 un contrat de onze mois pour le poste de "conseiller régional en santé mentale". Mais par décision du 11 mai 1993, cette offre d'emploi a été annulée par un responsable du personnel du Bureau régional. Le 28 mai, le requérant a, derechef, renouvelé son recours devant le Comité régional d'appel contre la résiliation de son contrat. Après plusieurs lettres de rappel adressées au comité, il a informé celui-ci le 8 juillet 1993 que ses intérêts seraient dorénavant confiés à un représentant. Celui-ci a, le 20 juillet, demandé au comité régional communication de son règlement intérieur, tout en annonçant le dépôt d'une réclamation en conformité avec l'article 1230.8.3 du Règlement du personnel de l'OMS. Le 15 septembre 1993, il a soumis la réclamation définitive au comité. Le 25 septembre, il a reçu le règlement intérieur du comité qui lui avait été envoyé par lettre du 10 septembre. Mais sans attendre la réponse du comité à sa réclamation, le requérant a, le 7 octobre, saisi le Comité d'appel du siège à Genève de son affaire. Le 8 octobre, le président du comité lui a répondu que son comité "n'est pas habilité à intervenir" avant une décision du directeur régional. De son côté, par lettre du 12 octobre, le président du Comité régional d'appel a accusé réception au requérant de sa lettre du 15 septembre. A la suite du dépôt du mémoire du requérant le 21 octobre, le président du Comité d'appel du siège lui a, par lettre du 2 novembre 1993, confirmé la décision du comité de ne pas examiner son recours en l'absence d'une décision - même tardive - prise par le directeur régional sur une recommandation du Comité régional d'appel. C'est la décision attaquée.

3. L'Organisation soulève l'irrecevabilité de la requête comme étant prématurée, au motif qu'elle a été introduite alors que les voies de recours internes n'avaient pas encore été épuisées. La procédure des recours administratifs fait l'objet des articles 1230.8.3, 1230.8.4 et 1230.8.5 du Règlement du personnel. En vertu de ces dispositions, tout membre du personnel en poste dans une région qui désire faire appel d'une mesure définitive doit saisir le Comité régional d'appel de cette région, dont la recommandation est soumise, pour décision, au directeur régional. Le Comité d'appel du siège peut ensuite être saisi de l'appel de toute décision du directeur régional. Par ailleurs, en vertu de l'article 1230.3.3, le comité dispose d'un délai de quatre-vingt-dix jours pour rendre compte de ses conclusions et recommandations au directeur régional.

4. C'est cette procédure qui, selon l'Organisation, aurait été méconnue par le requérant. En effet, son recours, introduit le 28 mai 1993, était encore en instance devant le Comité régional d'appel lorsque, le 7 octobre 1993, le requérant a porté son affaire directement devant le Comité d'appel du siège. Ce dernier lui a répondu le 8 octobre 1993 qu'il n'est pas habilité à intervenir à ce stade du recours, car son mandat se limite à l'application de l'article 1230.8.5 du Règlement du personnel, c'est-à-dire à l'examen de l'appel d'une décision d'un directeur régional fondée sur une recommandation d'un comité régional d'appel. L'Organisation fait encore valoir que si, à la date de la saisine du Comité d'appel du siège, le délai de quatre-vingt-dix jours imparti au Comité régional d'appel avait déjà été dépassé d'environ un mois, ce délai ne revêtait aucun caractère impératif et le retard mis par le comité ne pouvait être qualifié d'abusif ou d'inexcusable. L'Organisation en conclut que la requête est irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

5. Le requérant s'insurge contre cette manière de voir. Il fait observer, tout d'abord, que si le délai de quatre-vingt-dix jours peut être prolongé, c'est seulement, comme il est précisé à l'article 1230.3.3 in fine, au cas où l'appelant et l'administration n'y voient pas d'objection. Or, le requérant n'a jamais accepté aucune prolongation du délai. Bien au contraire, il a insisté auprès du Comité régional d'appel par plusieurs lettres de rappel dont celle du 15 septembre 1993, pour qu'il statue sans délai sur son recours. Le requérant souligne que le comité ne lui a répondu que par la lettre du 10 septembre 1993 lui adressant son règlement et par celle du 12 octobre 1993, envoyée sur les instances du président du Comité d'appel du siège. D'après le requérant, le Comité régional aurait donc mis un temps excessif à examiner son recours, ce qui l'aurait autorisé, faute de réponse dans un délai raisonnable, à saisir directement le Comité d'appel du siège. A l'appui de sa thèse, le requérant se prévaut de la jurisprudence.

6. Comme le Tribunal l'a énoncé dans son jugement 499 (affaire Tarrab No 9),

"Le principe posé par l'article VII, alinéa premier, du Statut du Tribunal n'est pas absolu. Un requérant peut abandonner une instance introduite à l'intérieur de l'Organisation, avant même la prise d'une décision, pour intervenir directement auprès du Tribunal lorsque l'organe interne du recours ne s'est pas prononcé et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il se prononcera dans un délai raisonnable. L'absence de décision doit résulter clairement des circonstances et le Tribunal ne saurait admettre qu'exceptionnellement que cette condition est remplie."

En l'espèce, le Tribunal estime que cette condition n'est pas remplie. Il forge son opinion à partir de l'examen de la chronologie des dates des faits et documents de la cause. Il résulte en effet du dossier que si le requérant a saisi le

Comité régional d'appel le 28 mai 1993, ce n'est que le 20 juillet 1993 que son représentant a informé le secrétariat du comité qu'il était chargé de défendre ses intérêts et lui a fait part de son intention de déposer une "réclamation" en conformité avec les dispositions réglementaires. Il a également demandé que lui soit communiqué le Règlement intérieur du comité. Par la lettre du 10 septembre 1993, que le requérant déclare avoir reçue seulement le 25 septembre 1993, le président du comité, nouvellement désigné à la suite d'une modification de la composition du comité, lui a fait parvenir ledit règlement. Mais entre-temps, par lettre du 15 septembre 1993, le conseil du requérant soumettait sa "réclamation" définitive, sans même attendre de recevoir le document demandé. Le 12 octobre 1993, le président du comité lui accusait réception de cette lettre.

7. Il ressort ainsi du dossier que le Comité régional d'appel a répondu les 10 septembre et 12 octobre 1993 aux correspondances émanant du requérant et que, si ces réponses ne lui ont été adressées qu'après l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours, c'est sans doute parce que le comité avait reçu la lettre du 20 juillet 1993 lui annonçant le dépôt d'une "réclamation". Or, le Règlement intérieur du Comité régional d'appel ne lui a été envoyé, comme on l'a dit, que le 10 septembre 1993. Il convient aussi de rappeler qu'à la même époque la composition du comité a subi un changement. Mais, dès le 7 octobre 1993, sans attendre que celui-ci ait statué sur sa "réclamation", le requérant a porté son affaire directement devant le Comité d'appel du siège.

8. De ce qui précède, le Tribunal conclut que le comportement du requérant n'est pas sans avoir influé sur le cours de la procédure devant le Comité régional d'appel et contribué au retard accusé par le comité pour rendre compte de ses conclusions et recommandations au directeur régional. De plus, on ne saurait négliger la circonstance que, pendant le délai réglementaire prescrit pour statuer sur le recours, une modification a été apportée à la composition du comité. En présence de ces éléments, le Tribunal considère que le requérant n'a pas démontré que le comité n'entendait pas faire son rapport dans un délai raisonnable, et qu'il n'a pas été empêché de le faire par suite de la saisine prématurée du Comité d'appel du siège.

9. Qui plus est, le Tribunal constate d'autres circonstances, indépendantes de la volonté du Comité régional d'appel, qui étaient de nature à entraver sérieusement le déroulement de la procédure de recours. En effet, selon un document régulièrement versé au débat par l'Organisation, au cours des années 1992 et 1993, le Congo a été le théâtre d'une crise politique grave qui s'est accompagnée notamment à Brazzaville d'émeutes populaires et a entraîné l'isolement du Bureau régional de l'OMS, sis à Djoué, ainsi qu'une sévère perturbation de ses activités, plus particulièrement du 14 au 28 juin 1993, du 7 au 28 juillet 1993, et du 3 novembre 1993 au 3 février 1994. Or, il se trouve que ces événements se sont produits justement à l'époque où le Comité régional d'appel était saisi du recours du requérant. Il ne peut donc faire de doute qu'ils ont affecté l'examen serein et normal de cette affaire par le comité. En définitive, le Tribunal est convaincu que le retard mis par le comité à rendre sa décision ne pouvait être entièrement imputable aux carences éventuelles de cet organe de recours interne et, en tous cas, ne pouvait justifier en l'état la saisine directe du Comité d'appel du siège. C'est donc à juste titre que la défenderesse oppose à la requête la fin de non-recevoir tirée du non-épuisement des voies de recours internes. La requête doit donc être rejetée.

10. Le rejet de la demande principale en annulation de la décision attaquée entraîne celui de toutes les autres conclusions de la requête.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Edilbert Razavindralambo Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

William Douglas
Michel Gentot
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

