

QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

Jugement n° 2374

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} S. S. le 18 mars 2003 et régularisée le 18 juin, la réponse de l'Organisation du 1^{er} octobre, la réplique de la requérante du 11 décembre 2003 et la duplique de la FAO du 16 février 2004;

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 la requérante;

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

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis d'Amérique, est née en 1948. Elle a été engagée par la FAO en 1981 au bénéfice d'un contrat de brève durée. A partir de février 1982, elle a été employée en qualité de chargée de la formation en vertu d'un engagement de caractère continu au grade P.3. En avril 1986, elle est entrée au service du Programme alimentaire mondial (PAM), un programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, en qualité d'administratrice du personnel de grade P.4. Elle a, par la suite, occupé le poste de chef du service des ressources humaines au grade P.5. Ses fonctions ayant été supprimées en juillet 1996, elle a été nommée administratrice principale du personnel. Atteinte du syndrome de fatigue chronique, elle est devenue inapte au travail et, le 31 mars 1999, a quitté le service du PAM pour raisons de santé. Elle bénéficie d'une pension d'invalidité versée par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Par une lettre du 18 novembre 1999, elle a saisi le Comité consultatif des demandes d'indemnisation d'une demande d'indemnité en vertu du paragraphe 342.213 du Manuel au motif que sa maladie était imputable à l'exercice de ses fonctions officielles. Sa demande ayant été rejetée, la Commission médicale a été saisie. Celle-ci a rendu son rapport le 31 août 2000. Ses membres ont estimé à la majorité qu'à l'issue de leur analyse «ils ne pouvaient pas déclarer» que ce dont souffrait la requérante avait «selon toute vraisemblance» un rapport avec son emploi au PAM. Le médecin représentant la requérante à la Commission a exprimé une opinion dissidente qu'il soumise le 26 décembre 2000. Les deux autres médecins ayant siégé à la Commission et ayant émis l'opinion majoritaire ont rédigé le 10 avril 2001 une «réponse à l'opinion dissidente». Le 2 mai, le médecin-chef du Service médical de la FAO a soumis le rapport de la Commission accompagné de l'opinion dissidente et de la réponse des deux autres médecins au Comité consultatif des demandes d'indemnisation.

Dans son rapport du 8 octobre 2001, celui-ci a conclu que le syndrome de fatigue chronique de la requérante n'était pas lié à son travail, et recommandait de rejeter sa demande d'indemnité. Dans une lettre du 13 novembre 2001, le secrétaire du Comité consultatif a informé l'intéressée que le Directeur général avait accepté cette recommandation et rejeté sa demande. Cette lettre faisant référence à la «réponse à l'opinion dissidente», la requérante a demandé le 16 janvier 2002 à en recevoir une copie, laquelle lui a été adressée le 25 février 2002. Avant qu'elle ne l'ait reçue, elle avait de nouveau écrit au secrétaire du Comité consultatif, le 26 février, l'informant que sa lettre constituait un recours qui «serait modifié une fois le document demandé reçu et examiné».

Le 29 avril 2002, la requérante a formé un recours auprès du Directeur général, sollicitant le réexamen du rejet de sa demande d'indemnité. Le Sous-directeur général chargé du Département de l'administration et des finances lui a répondu par lettre le 28 juin. Il lui faisait savoir qu'au vu des problèmes qu'elle avait soulevés, l'Organisation lui donnait la possibilité de présenter des observations sur la «réponse à l'opinion dissidente» et il ajoutait que le Comité consultatif réexaminerait ensuite son dossier et formulerait une nouvelle recommandation. Si elle acceptait cette offre, il lui demandait de lui en donner confirmation sous quinze jours. Il précisait que sa lettre constituait la réponse du Directeur général dont elle pouvait faire appel devant le Comité de recours.

La requérante n'a pas donné suite à l'offre qui lui avait été faite de soumettre des observations complémentaires et, dans une lettre du 25 juillet 2002, a soulevé d'autres objections d'ordre procédural. Elle soutenait en particulier que, dans la mesure où elle était une ancienne fonctionnaire du PAM, la réponse à son recours aurait dû émaner de la Directrice exécutive du PAM, et non de la FAO. Par ailleurs, elle demandait que la décision qui serait prise au sujet de son recours le soit de manière définitive, c'est à dire «sans qu'elle ait à saisir le Comité de recours». La directrice de la Division de la gestion des ressources humaines a écrit à la requérante le 9 décembre 2002; reprenant étape par étape les procédures qui avaient été suivies, elle lui indiquait de nouveau que la «démarche appropriée» était la saisine du Comité de recours. Elle soulignait qu'en vertu de l'article 303.1311 du Règlement du personnel toute demande adressée au Directeur général tendant à ce qu'il prenne une décision définitive sur un recours devait être présentée dans la lettre initiale de recours et non après réception de la réponse du Sous directeur général. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient que les conclusions du Comité consultatif des demandes d'indemnisation et de la Commission médicale reposaient sur des données incomplètes et étaient entachées d'erreurs de fait. A son avis, ces deux organes n'ont pas examiné toutes les pièces pertinentes de son dossier. La Commission médicale n'a pas retenu le fait qu'elle était en bonne santé avant d'entrer au service du PAM et que son invalidité était due à une exposition à l'air pollué de son lieu de travail. Elle soutient qu'il était prouvé que le bâtiment du PAM où elle avait travaillé pendant de nombreuses années présentait le «syndrome des bâtiments malsains». La cause fondamentale de sa maladie, en dehors de la porphyrie dont elle est atteinte, se trouve dans les produits irritants présents dans son environnement de travail, son exposition aux infections dans les pays où elle a été envoyée en mission, ainsi que le niveau élevé de stress auquel elle a été soumise au cours de sa carrière. Le syndrome de fatigue chronique dont elle souffrait était donc directement imputable aux conditions insalubres dans lesquelles elle avait travaillé.

Selon elle, des irrégularités de procédure ont été commises dans le traitement de son dossier et, de ce fait, son droit à une procédure régulière a été violé. Elle reproche à l'Organisation d'avoir enfreint les dispositions applicables des Statut et Règlement du personnel, commis un abus de pouvoir et indûment tardé à régler son cas, autant de manquements qui font que les conclusions du Comité consultatif des demandes d'indemnisation, de la Commission médicale et du Directeur général sont nulles et non avenues. Elle avance les quatre arguments suivants. Premièrement, elle relève que, contrairement aux dispositions applicables du Manuel, le médecin chef du Service médical, qui représentait la FAO à la Commission médicale, ne s'est pas contenté d'assister à la réunion du Comité consultatif du 26 septembre 2001, il a également présenté son dossier aux participants. Deuxièmement, la requérante soutient que le Comité consultatif n'a pas reçu certaines des pièces, fournies par le médecin la représentant à la Commission médicale, où étaient exposés les faits relatifs à son cas. Troisièmement, elle indique que, même si, à sa réunion du 26 septembre 2001, le Comité consultatif a pris note de la «réponse à l'opinion dissidente», à ce stade ni elle ni son représentant n'étaient au courant de l'existence de cette réponse et ils ont donc été privés de la possibilité de réfuter formellement les observations qu'elle contenait. Quatrièmement, la requérante souligne que, dans la mesure où elle était une ancienne fonctionnaire du PAM, son recours auprès du Directeur général aurait dû être transmis à la Directrice exécutive du PAM pour qu'elle y réponde.

S'appuyant sur les jugements 1674 et 2116, la requérante soutient que l'Organisation a «indûment tardé» à traiter son dossier. Ce retard a aggravé son préjudice et lui donne droit à des dommages intérêts.

La requérante demande l'annulation de la décision de ne pas reconnaître que sa maladie ait une origine professionnelle et désire que son état de santé soit considéré comme imputable au service à compter du 18 novembre 1999. Elle demande la réparation complémentaire qu'elle aurait reçue si l'origine professionnelle de son invalidité totale avait été reconnue à partir de cette date. Elle sollicite des dommages intérêts pour tort moral, les dépens, des intérêts sur les sommes qui lui seront accordées jusqu'à la date où elles auront été entièrement payées et toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

Au cas où le Tribunal ne serait pas disposé à substituer son propre jugement à celui de l'Organisation, elle demande que soit convoquée une commission médicale impartiale chargée de réexaminer les éléments de preuve qu'elle a produits. Elle demande également que toutes les pièces relatives à son affaire lui soient communiquées et sollicite l'audition de témoins.

C. L'Organisation soutient que la requête est irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal au motif que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes. Bien qu'on lui ait rappelé spécifiquement, à plusieurs reprises, son droit de faire appel de certaines décisions, elle n'a pas saisi le Comité de recours.

Sur le fond, la défenderesse réfute les allégations d'irrégularités de procédure formulées par la requérante et soutient que les dispositions des Statut et Règlement du personnel ont été respectées. Tant le Comité consultatif des demandes d'indemnisation que la Commission médicale ont traité le dossier de la requérante conformément à la section 342 du Manuel et le droit de l'intéressée à une procédure régulière a été respecté. Reprenant les allégations de la requérante, la FAO explique que, lorsqu'une commission médicale est convoquée, le Comité consultatif invite le médecin chef du Service médical de l'Organisation à participer en qualité de «personne ressource», mais l'affaire est toujours présentée par le secrétaire de ce comité. Contrairement à ce qu'affirme la requérante, la Commission médicale et le Comité consultatif ont bien examiné tous les documents. S'agissant de la communication de la «réponse à l'opinion dissidente», la FAO fait observer qu'elle s'est finalement rendu compte que la requérante n'avait pas reçu copie de ce document avant la réunion du Comité et, comme preuve de sa bonne foi, elle lui a donné la possibilité de soumettre des observations, mais l'intéressée ne s'est pas prévalu de cette possibilité. La défenderesse soutient qu'il était normal de faire examiner le recours que la requérante avait formé auprès du Directeur général par la FAO et non par le PAM, car le plan d'indemnisation du personnel de l'Organisation et les procédures de recours relèvent entièrement de cette dernière.

Notant que la requérante décrit en détail les causes de sa maladie, la défenderesse estime que le Tribunal ne peut substituer son opinion à celle de médecins qualifiés. La requérante n'a pas démontré que l'avis médical sur lequel repose la décision de l'Organisation était erroné ou avait été adopté en méconnaissance de faits essentiels. La FAO estime que les conclusions de la requérante sont dénuées de fondement et que rien ne justifie l'octroi de dommages intérêts.

D. Dans sa réplique, la requérante soutient qu'on n'aurait pas dû attendre d'elle que, par suite de l'erreur de procédure commise par la défenderesse, elle comparaisse de nouveau devant le Comité consultatif ni même qu'elle saisisse le Comité de recours. Elle réitère son moyen selon lequel un retard excessif a été pris dans le traitement de ses demandes.

Elle présente deux autres demandes de renseignements. D'une part, elle voudrait que la défenderesse lui communique les documents montrant que les critères de Bradford Hill «utilisés pour évaluer son propre cas» servent à évaluer toutes les demandes liées à des maladies professionnelles soumises à la FAO. D'autre part, elle souhaite que la défenderesse lui fasse connaître les critères appliqués pour déterminer à quel moment une demande de décision définitive peut être accueillie sans qu'il soit nécessaire de saisir le Comité de recours.

E. Dans sa duplique, l'Organisation déclare que la requérante n'a pas présenté de preuve établissant qu'elle a fait tout ce qui était raisonnablement en son pouvoir pour épuiser les voies de recours internes. La défenderesse n'accepte pas l'allégation de retard excessif formulée par la requérante et affirme au contraire que ce sont les propres actions de cette dernière qui ont contribué à l'allongement de la procédure.

La FAO prend note de la nouvelle demande de renseignements présentée par la requérante mais fait valoir qu'il «serait absurde de penser que les critères de Bradford Hill sont appliqués dans tous les cas». En appliquant ces critères, la Commission médicale «a exercé de manière appropriée son jugement médical». Pour ce qui est de la seconde demande, comme elle l'a déjà expliqué à la requérante, l'Organisation fait valoir que toute demande adressée au Directeur général pour qu'il prenne une décision définitive sur un recours doit être présentée dans la lettre de recours initiale.

CONSIDÈRE :

1. La requérante conteste une décision de la FAO, qui agit au nom du Programme alimentaire mondial (PAM). Elle soutient que la décision du Directeur général de la FAO de ne pas reconnaître que son état de santé actuel a une origine professionnelle doit être annulée.
2. Elle a commencé sa carrière à la FAO en 1981. Elle déclare avoir eu depuis 1984 des problèmes de santé dont elle donne une description assez détaillée. Elle a travaillé pour la FAO jusqu'en avril 1986, date à laquelle elle a accepté un poste au PAM en tant qu'administratrice du personnel. Elle a été promue au grade P.4 le 28 février 1986. Le 1^{er} juillet 1995, elle a été nommée chef du service des ressources humaines au grade P.5.
3. A partir de 1998, la requérante a présenté de graves symptômes de fatigue qui l'ont obligée à renoncer à presque toute activité physique ou mentale. En janvier 1999, il a été procédé à un examen de son cas pour

déterminer si elle pouvait prétendre à une pension d'invalidité de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et, le 17 février 1999, le secrétaire du Comité des pensions du personnel de la FAO l'a informée que ce comité s'était prononcé pour qu'une telle pension lui soit versée après son départ du PAM. Elle a alors pris sa retraite et bénéficie depuis d'une pension d'invalidité.

4. En novembre 1999, elle a soumis une demande formelle d'indemnité au motif que sa maladie était directement liée à l'exercice de ses fonctions officielles. Sa demande a été examinée par le Comité consultatif des demandes d'indemnisation puis rejetée et, à l'issue d'un long échange de correspondance, une commission médicale a été convoquée et ses conclusions ont été soumises au Comité consultatif. Le 13 novembre 2001, le secrétaire de ce comité a informé la requérante que le Directeur général avait accepté la recommandation de rejet de sa demande qui avait été formulée par cet organe.

Le 29 avril 2002, la requérante a fait recours contre cette décision auprès du Directeur général. Le Sous directeur général chargé du Département de l'administration et des finances a répondu à ce recours par une lettre datée du 28 juin dans laquelle il abordait les objections d'ordre procédural que l'intéressée avait soulevées. Il informait également la requérante que sa lettre constituait la réponse du Directeur général et qu'elle pouvait, si elle le souhaitait, saisir le Comité de recours. La requérante écrivit alors au Sous directeur général, soulevant d'autres questions. Dans le courrier du 9 décembre 2002 qu'elle a adressé à l'intéressée, et qui constitue la décision attaquée, la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines résuma les démarches qui avaient été jusqu'alors entreprises.

5. La requérante fait valoir qu'elle était en droit de saisir directement le Tribunal parce qu'elle aurait eu à subir des retards excessifs si elle avait dû défendre son cas devant le Comité de recours. A l'appui de cet argument, elle invoque les jugements 1674 et 2116.

6. La requérante soutient que le rejet de sa demande tendant à faire admettre sa maladie comme imputable au service était entaché de vices à la fois de fond et de procédure. Son principal argument est que la décision prise par le Directeur général sur le fondement des recommandations du Comité consultatif et de la Commission médicale ne peut être maintenue car les conclusions de ces deux organes étaient viciées. D'après elle, l'un et l'autre ont fondé leurs conclusions sur des données incomplètes et des faits erronés.

7. Elle avance plusieurs raisons pour expliquer que son droit à une procédure régulière a été violé. L'une de ces irrégularités tient, selon elle, au fait que la FAO ne lui a pas envoyé copie de la «réponse à l'opinion dissidente» avant la réunion du Comité consultatif. Elle insiste également sur le fait que, dans la mesure où elle était une ancienne fonctionnaire du PAM, la réponse à son recours aurait dû provenir de la Directrice exécutive du PAM, et non de la FAO.

8. Par ailleurs, elle soutient que des irrégularités, tant sur le plan de la procédure que sur le fond, ont été commises par le PAM et la FAO dans le traitement de son dossier. Concrètement, elle relève que les documents préparés par son médecin n'ont pas été soumis au Comité consultatif. Elle soutient également que le médecin chef du Service médical de la FAO, qui représentait celle-ci à la Commission médicale, a assisté à la réunion du Comité consultatif, au mépris de la procédure.

9. La requérante demande l'annulation de la décision attaquée, la reconnaissance du fait que son état de santé a une origine professionnelle et le versement de la somme qu'elle aurait perçue si son invalidité totale avait été considérée en 1999 comme imputable au service; elle demande également des dommages intérêts pour tort moral.

10. L'argument principal de la défenderesse est que la requête n'est pas recevable, en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, puisque la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes prévues par les dispositions des Statut et Règlement du personnel. Concrètement, l'Organisation soutient que la requérante n'a aucune raison de prétendre, comme elle le fait dans sa requête, qu'elle a fait «tout ce qui était raisonnablement en son pouvoir pour épuiser les voies de recours internes avant de demander réparation devant le Tribunal». La défenderesse rappelle que la requérante, d'une part, n'a pas accepté l'offre de convoquer une nouvelle fois le Comité consultatif, ce qui lui aurait pourtant donné toute possibilité d'exposer de nouveau le fond de son dossier médical et, d'autre part, a refusé de saisir le Comité de recours. L'Organisation invite donc le Tribunal à déclarer la requête irrecevable et à la rejeter sans en examiner le fond.

Dans l'hypothèse où le Tribunal considérerait la requête recevable, la défenderesse soutient que toutes les

dispositions des Statut et Règlement du personnel de la FAO applicables en l'espèce ont été respectées et que la requérante n'a pas démontré qu'une quelconque irrégularité de procédure a été commise.

11. L'essentiel de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal est repris dans le paragraphe 332.222 du Manuel où les fonctionnaires sont clairement informés qu'ils «peuvent saisir [le Tribunal] uniquement après avoir épuisé tous les moyens de recours internes mis à leur disposition par les règles pertinentes des Statut et Règlement du personnel»*. Par ailleurs, la FAO a rappelé spécifiquement à diverses reprises à la requérante les droits de recours que lui conféraient les règles internes de la FAO. Dans sa lettre du 9 décembre 2002, la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines lui a expliqué que la démarche appropriée était la saisine du Comité de recours, conformément à l'article 303.1313 du Règlement du personnel.

12. En outre, les affaires sur lesquelles la requérante s'appuie pour essayer de justifier le fait qu'elle ne s'est pas prévalu des moyens de recours internes ne sont pas pertinentes. Il est fait référence, dans le jugement 2116, à la durée de la procédure de recours interne et il y est dit que l'auteur d'un recours est en droit d'escompter qu'une décision sera prise dans des délais raisonnables. Toutefois, dans cette affaire, la requérante avait déjà épuisé les moyens de recours internes. Dans le cas d'espèce, en revanche, la requérante n'a manifestement pas épuisé ces moyens et a, en fait, choisi de ne pas saisir du tout le Comité de recours.

13. La requérante invoque le jugement 1674 dans lequel le Tribunal a considéré que «[l]'exigence de l'épuisement des moyens de recours internes est satisfaite, en cas de retard à statuer de l'autorité de recours interne, lorsque le requérant a vainement entrepris ce qu'on pouvait attendre de sa part pour accélérer la procédure et que les circonstances démontrent que l'autorité de recours n'est pas à même de statuer dans un délai raisonnable». Dans l'affaire en question, convient-il de relever, le Tribunal a estimé que les conditions pour établir qu'il y avait eu retard excessif n'étaient pas réunies. Dans le cas d'espèce, au contraire, les retards sont entièrement imputables à la requérante elle-même et à son entêtement inexplicable à refuser de suivre la procédure normale qui lui avait été si fréquemment indiquée, et non à l'Organisation.

14. Le Comité de recours aurait été l'organe tout à fait approprié pour déterminer si les nombreuses allégations de vices de procédure formulées par la requérante étaient bien fondées et, s'il avait estimé que tel était le cas, il aurait pu recommander l'octroi de réparations appropriées. L'existence des vices allégués, y compris le retard excessif qui aurait été pris dans la conduite des diverses procédures jusqu'au moment où un recours interne aurait pu être formé et l'erreur qui aurait été commise dans le choix de l'autorité chargée de prendre la décision, n'est pas une excuse pour ne pas avoir épuisé les moyens internes de recours disponibles. La requérante ne les ayant pas épuisés malgré les nombreuses possibilités qui lui ont été offertes, ses conclusions sont irrecevables.

15. Depuis que le Comité consultatif des demandes d'indemnisation s'est prononcé en sa défaveur, la requérante s'est vu offrir, en trois occasions distinctes au moins, la possibilité de demander réparation, conformément aux règles applicables. Tout d'abord, dans sa lettre du 13 novembre 2001, le secrétaire du Comité consultatif l'a informée de la décision du Directeur général de suivre la recommandation de ce comité de rejeter sa demande et l'a en même temps avisée qu'elle pouvait soumettre un recours au Directeur général dans les quatre-vingt-dix jours suivant réception de sa lettre. Au lieu de respecter cette procédure, la requérante a écrit au secrétaire du Comité consultatif, le 16 janvier 2002, pour lui demander communication des documents que la Commission médicale avait soumis au Comité, puis le 26 février, elle lui a adressé une autre lettre qui, précisait-elle, devait être considérée comme un recours. Puisque ni l'une ni l'autre de ces lettres n'était adressée au Directeur général et que la seconde avait été envoyée hors délai, l'intéressée ne s'était pas correctement prévalu des moyens de recours internes qui étaient à sa disposition.

16. Le 29 avril 2002, elle a finalement écrit une lettre de recours au Directeur général. Bien qu'elle ait été forclosée, le 28 juin 2002, le Sous-directeur général chargé du Département de l'administration et des finances l'a informée que la FAO «était disposée, si elle le voulait» à lui donner la possibilité de soumettre ses observations sur la «réponse à l'opinion dissidente» rédigée par la majorité des membres de la Commission médicale, après quoi le Comité consultatif réexaminerait son dossier et adresserait une nouvelle recommandation au Directeur général adjoint.

Au lieu d'accepter cette offre qui aurait rouvert ses droits de recours éteints, la requérante a protesté contre le fait que la réponse à son recours émanait d'un responsable de la FAO, et non du PAM. Dans la mesure où, à cette date, elle avait quitté le PAM depuis plus de trois ans, cette protestation n'était pas fondée.

17. Finalement, le 9 décembre 2002, la directrice de la Division de la gestion des ressources humaines lui a rappelé que la FAO lui avait offert la possibilité de soumettre des observations supplémentaires au sujet de la «réponse à l'opinion dissidente» et de faire réexaminer son cas par le Comité consultatif afin que celui-ci adresse au Directeur général adjoint une nouvelle recommandation tenant compte de ces observations. Cette offre a également été rejetée par la requérante qui a préféré considérer cette lettre comme une décision définitive (ce qu'elle n'était manifestement pas) et saisir le Tribunal.

18. La requérante n'ayant pas épuisé les moyens de recours internes qui étaient mis à sa disposition, malgré les nombreuses occasions qui lui ont été fournies, la requête est irrecevable.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 21 mai 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, 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.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet

* Traduction du greffe.