

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire GREENE-CHAMBERLAIN (No 2)

Jugement No 1516

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la seconde requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par Mme Lillian Greene-Chamberlain le 27 février 1995 et régularisée le 7 juillet, la réponse de l'UNESCO en date du 25 octobre, la réplique de la requérante du 22 décembre 1995 et la duplique de l'Organisation du 31 janvier 1996;

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

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. La carrière de la requérante à l'UNESCO et certains faits à l'origine du présent litige sont retracés, sous A, dans le jugement 1233 rendu le 10 février 1993. Par ce jugement, le Tribunal a notamment écarté pour non-épuisement des voies de recours internes les conclusions de la requérante relatives à la fixation de son taux d'incapacité permanente résultant d'un incident survenu au sein de l'UNESCO le 12 juillet 1979.

Ainsi qu'il ressort du jugement 1233, le chef par intérim de la Division des pensions et des assurances informa la requérante, le 17 janvier 1990, que le Directeur général avait décidé de suivre les recommandations du Comité consultatif en matière d'indemnisation du personnel et de fixer le taux de son incapacité permanente partielle à 18 pour cent selon le barème de l'UNESCO, taux lui donnant droit à une indemnité de 24 166,80 dollars des États-Unis.

En vertu de l'article 18 du Règlement sur le régime d'indemnisation du personnel, toute personne invoquant ce texte peut, dans les trente jours qui suivent la date à laquelle la décision du Directeur général lui a été notifiée, faire une demande de réexamen. Lorsque des motifs médicaux sont invoqués à l'appui de cette demande, une commission médicale examine ces motifs et rend compte au Comité consultatif en matière d'indemnisation, qui soumet à son tour un avis au Directeur général.

Par mémorandum du 16 février 1990 adressé au chef par intérim de la Division des pensions et des assurances, la requérante émit des réserves quant au montant de l'indemnité, tout en souhaitant que celle-ci lui fût versée. Par un autre mémorandum du même jour, elle introduisit une réclamation auprès du Directeur général au sens du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel contre la décision du 17 janvier 1990. Par mémorandum du 7 mai, elle indiqua au chef par intérim de la Division des pensions et des assurances qu'elle maintenait la "réclamation adressée au Directeur général le 16 février 1990". Par mémorandum du 31 juillet au même fonctionnaire, elle désigna un médecin pour la représenter en cas de nouvelle expertise médicale. Le Directeur général ayant rejeté ses demandes du 16 février, elle saisit le Conseil d'appel d'un recours en date du 25 juin 1990. Le 14 août 1991, par sa première requête, qui a fait l'objet du jugement 1233, elle déféra au Tribunal la décision du Directeur général du 16 mai 1991 rejetant, entre autres, ce recours conformément aux recommandations du Conseil.

Le 4 novembre 1991, le médecin désigné par la requérante proposa le nom d'un spécialiste pour siéger au sein de la commission médicale. Par lettre du 8 septembre 1992 au chef de la Division des pensions et des assurances, le conseil de la requérante proposa le nom d'un deuxième spécialiste et demanda la convocation, dans les meilleurs délais, de la commission médicale. Par lettre du 14 septembre 1992, le fonctionnaire précité lui répondit que les noms des deux spécialistes seraient soumis au médecin-chef de l'UNESCO et que la commission pourrait alors être constituée.

Le 7 janvier 1993, la requérante adressa une réclamation au Directeur général. Faisant valoir que l'Organisation n'avait ni pris de décision définitive concernant le montant de l'indemnisation ni réuni de commission médicale, elle demanda à être autorisée à saisir directement le Tribunal d'une requête dirigée contre cette "non-décision". Le

25 mars, le directeur du Bureau du personnel informa la requérante que le Directeur général avait rejeté sa demande de saisine directe du Tribunal. Le 1er mai, elle forma auprès du Conseil d'appel un recours dirigé contre ce refus et contre le "rejet implicite" de sa réclamation. Dans son rapport du 14 juin 1994, le Conseil recommanda à l'unanimité au Directeur général d'ordonner la constitution, dans un délai d'un mois, d'une commission médicale conformément à l'article 18.2.1 du Règlement sur le régime d'indemnisation. Par lettre du 12 août 1994, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général a rejeté le recours.

B. La requérante affirme que sa requête est dirigée contre le refus du Directeur général de prendre une décision définitive quant à l'indemnisation des conséquences de l'agression qu'elle a subie en 1979. En effet, malgré les efforts constants de la requérante, l'Organisation n'a pris aucune initiative en vue de régler son cas. Ainsi, elle a refusé de donner suite à sa demande en révision introduite auprès du chef par intérim de la Division des pensions et des assurances le 16 février 1990 et confirmée le 7 mai. Elle a ensuite fait obstacle à la constitution de la commission médicale alors que la requérante y avait désigné son représentant dès le 31 juillet 1990.

La requérante fait valoir que, du fait de la carence et de la mauvaise volonté de l'Organisation, c'est au Tribunal qu'il revient de déterminer l'indemnisation à laquelle elle a droit. Renvoyant à l'argumentation développée dans le cadre de sa première requête, elle estime que la décision du 17 janvier 1990 fixant à 18 pour cent le taux de son incapacité permanente a été prise à la suite d'une procédure irrégulière, est entachée d'erreurs de fait, omet de tenir compte d'éléments essentiels et repose sur une erreur manifeste d'appréciation.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du 12 août 1994, de constater la carence de l'Organisation et de statuer lui-même sur le taux de son incapacité, de lui accorder une réparation des préjudices matériel et moral d'une exceptionnelle gravité qu'elle a subis, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO conteste la recevabilité de la requête.

Elle soutient, premièrement, que la requérante n'a jamais déposé de demande en révision au sens de l'article 18.1 du Règlement sur le régime d'indemnisation. La "réclamation adressée au Directeur général" que la requérante a déclaré avoir maintenue le 7 mai 1990 n'est autre que celle qu'elle avait formulée le 16 février 1990 conformément aux Statuts du Conseil d'appel. Quant à la lettre du 31 juillet 1990, elle ne constitue pas davantage une demande en révision et, à supposer qu'elle puisse être considérée comme telle, elle eût été frappée de forclusion. La requérante n'ayant pas épuisé tous les moyens de recours, il ne saurait exister de refus de la part du Directeur général de prendre une décision définitive sur le montant de l'indemnisation. Certes, le Directeur général, en vertu de l'article 18.1, peut accepter de prendre en considération une demande présentée hors délais, mais les circonstances qui pourraient justifier une telle dérogation n'existent pas en l'espèce.

Deuxièmement, l'UNESCO fait valoir que les demandes introduites par la requérante devant le Conseil d'appel le 1er mai 1993 s'écartent de celles qu'elle avait formulées dans sa réclamation du 7 janvier 1993, et que les conclusions de la requête excèdent les demandes qu'elle a soumises au Conseil d'appel.

Troisièmement, en demandant l'annulation de la décision du 17 janvier 1990 sans recours préalable à la procédure instituée par l'article 18.1, la requérante ne tient aucun compte du jugement 1233. Ses prétentions se heurtent à l'autorité de la chose jugée.

Sur le fond, et à titre subsidiaire, la défenderesse soutient que la décision du 17 janvier 1990 est pleinement justifiée et n'est entachée d'aucun vice susceptible d'en entraîner l'annulation.

D. Dans sa réplique, la requérante réfute les arguments avancés par la défenderesse sur la recevabilité et maintient ses arguments sur le fond.

Comme l'a reconnu le Tribunal au considérant 8 du jugement 1233, la requérante a bel et bien formé une demande en révision de la décision du 17 janvier 1990. L'Organisation, ayant elle-même constamment admis l'existence de cette demande, ne saurait maintenant en contester la réalité sauf à enfreindre le principe de l'estoppel. Elle est malvenue d'opposer à la requérante la règle de l'épuisement des voies de recours internes, dès lors que c'est elle qui fait obstacle à son application.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient n'avoir été saisie d'aucune demande en révision de la décision du 17 janvier 1990. Elle soutient que seule une "non-réponse" pourrait être considérée comme une décision susceptible de recours, la "non-décision" invoquée par la requérante n'ayant aucun sens sur le plan procédural. Par ailleurs,

comme relevé dans le jugement 1233, sous A, le Conseil d'appel a fait observer, dans son rapport du 4 avril 1991, que la requérante n'avait pas formé de demande au sens de l'article 18.1 du Règlement sur le régime d'indemnisation.

CONSIDERE :

1. Recrutée en 1978 comme responsable de l'Unité de l'éducation physique et du sport au secteur de l'éducation de l'UNESCO, la requérante a été victime de voies de fait de la part d'un de ses collègues le 12 juillet 1979, et cet incident a été reconnu par l'Organisation comme imputable à l'exercice de ses fonctions officielles. L'état de santé de la requérante s'étant graduellement détérioré, dans des conditions relatées dans le jugement 1233 rendu par le Tribunal de céans le 10 février 1993 sur sa première requête, l'Organisation mit fin à ses fonctions pour raisons de santé à compter du 31 mars 1988. Plusieurs procédures concernant tant la légalité du licenciement que l'étendue des droits à pension et à indemnisation de la requérante s'ensuivirent. Par le jugement précité, le Tribunal rejeta les diverses conclusions dont il était saisi.

2. Parmi ces conclusions figurait la contestation d'une décision du Directeur général fixant à 24 166,80 dollars le montant de l'indemnité à laquelle pouvait prétendre la requérante au titre des séquelles indemnissables de l'incident de 1979, calculé sur la base d'un taux d'incapacité permanente partielle de 18 pour cent. Le Tribunal retint sur ce point une fin de non-recevoir opposée par la défenderesse et tirée de ce que la requérante n'avait pas épuisé les voies de recours internes dont elle disposait, car l'évaluation des séquelles médicales de l'incident mettant en jeu la responsabilité de l'Organisation devait être, préalablement à tout recours contentieux, contestée suivant la procédure de révision devant le Comité consultatif en matière d'indemnisation du personnel prévue par les articles 18.1 et 18.2.1 du Règlement du régime d'indemnisation du personnel.

3. Par une lettre datée du 7 janvier 1993, la requérante saisit le Directeur général d'une réclamation car elle venait d'apprendre que l'Organisation "n'était pas en mesure de prendre une décision, ni même de constituer la commission médicale...". Elle demanda l'autorisation de saisir directement le Tribunal d'un recours contre ce qu'elle qualifia d'une "non-décision" qui constituait en réalité, selon elle, un rejet de sa demande tendant à ce que soit fixé le montant de cette indemnisation. En réponse à cette demande, le Directeur général refusa, le 25 mars 1993, de donner son accord à la saisine directe du Tribunal. L'intéressée saisit alors le Conseil d'appel, qui déclara le 14 juin 1994 son appel recevable et recommanda au Directeur général de prier le Comité consultatif en matière d'indemnisation du personnel de constituer une commission médicale conformément aux dispositions de l'article 18.2.1 du Règlement précité, et ceci dans un délai d'un mois. Le Directeur général estima ne pas devoir suivre cet avis et, par une lettre du 12 août 1994, décida de rejeter le recours de l'intéressée. C'est cette lettre du 12 août 1994, que la requérante paraît n'avoir reçue que le 28 novembre 1994, qui fait l'objet de la nouvelle contestation élevée par Mme Greene-Chamberlain devant le Tribunal de céans.

Sur la recevabilité

4. La défenderesse estime que la requête est irrecevable pour trois raisons : d'une part, elle n'est pas dirigée contre une décision administrative attaquant; d'autre part, les conclusions de la requérante constituent des demandes nouvelles par rapport à la réclamation initiale; enfin, le pourvoi se heurte à l'autorité de la chose précédemment jugée par le Tribunal. Ces trois fins de non-recevoir doivent être écartées pour les raisons qui vont être indiquées ci-dessous.

5. En premier lieu, les deux lettres du 25 mars 1993, l'une adressée par le directeur par intérim de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques au conseil de la requérante, l'autre adressée par le directeur du Bureau du personnel à la requérante elle-même, font connaître la décision du Directeur général de ne pas autoriser la saisine directe du Tribunal. Mais elles justifient cette position par des raisons de fond et s'analysent nécessairement comme un rejet de la demande présentée le 7 janvier 1993. La décision du Directeur général est donc bien susceptible d'être contestée devant le Tribunal.

6. Il n'est pas possible, non plus, de soutenir, comme le fait la défenderesse, que la requérante, n'ayant jamais demandé la révision de la décision fixant à 18 pour cent le taux de son invalidité, selon les modalités fixées par le Règlement du régime d'indemnisation du personnel, ne peut contester aucune décision négative sur ce point.

7. Il est certes exact que les réclamations initiales de la requérante ne portaient pas expressément sur le taux d'invalidité retenu et avaient pour objet, en particulier, de contester globalement le montant de l'indemnisation

accordée. Mais nombreuses sont les pièces du dossier qui montrent que les services concernés de l'Organisation ont estimé que la requérante demandait bien un réexamen médical de son cas et ont entamé le processus de constitution de la commission médicale qui eût été compétente. C'est ainsi que le 28 mai 1990, en réponse à une lettre de la requérante du 7 mai de la même année, le chef par intérim de la Division des pensions et des assurances rappelait à la requérante les dispositions de l'article 18.2.1 du Règlement du régime d'indemnisation du personnel, en concluant qu'il attendait une réponse avant de "pouvoir soumettre [son] appel à l'examen du comité compétent". En réponse à cette demande, l'intéressée fit savoir le 31 juillet 1990 qu'elle ne refuserait pas de se plier à une nouvelle expertise médicale si l'Organisation l'estimait indispensable, pour autant que cela ne prolonge pas à l'excès une procédure déjà très longue, et désigna un praticien pour faire partie de la commission médicale. Ayant reçu une nouvelle lettre le 29 janvier 1991 par laquelle l'Organisation tentait de la dissuader de demander la constitution d'une commission médicale, la requérante répondit le 13 février 1991 qu'elle "maintenait son appel" sur le fondement de l'article 18.2.1 du Règlement applicable et demandait que l'intégralité de son dossier soit soumise à la commission médicale. Le 29 mars 1991, il lui a été répondu que la commission médicale serait réunie le plus rapidement possible, qu'elle serait composée du médecin désigné par l'intéressée, du médecin-chef de l'Organisation et d'un troisième praticien désigné par les deux premiers, et que cette commission l'examinerait aux Etats-Unis à une date et en un lieu qui seraient fixés par ses membres. La procédure de constitution de la commission médicale suivit lentement son cours, et l'on peut noter encore une lettre du 14 septembre 1992 indiquant à la requérante que la commission médicale pourrait être constituée, après le retour du médecin-chef de l'UNESCO, absent pour quelques jours.

8. Bref, tout indique que la requérante comme les responsables de l'Organisation estimaient que la procédure de révision était engagée. Et c'est précisément parce que, selon les écritures de l'Organisation devant le Tribunal dans la première affaire, la procédure de révision aux termes des articles 18.1, 18.2.1 et 18.2.3 du Règlement du régime d'indemnisation du personnel "suit actuellement son cours" que le Tribunal a retenu la fin de non-recevoir opposée par l'UNESCO et tirée de ce que les moyens de recours internes n'avaient pas été épuisés. On comprend mal, dans ces conditions, comment la défenderesse peut soutenir à présent que la requérante aurait dû susciter une décision expresse avant de recourir à la procédure de révision, puisque toutes les correspondances engagées pendant de longs mois permettaient à la requérante de penser, en toute bonne foi, que l'UNESCO acceptait et même organisait cette procédure.

9. La seconde fin de non-recevoir ne peut, non plus, être retenue. La défenderesse soutient que les demandes formulées par la requérante aussi bien devant le Conseil d'appel que devant le Tribunal sont nouvelles par rapport à sa réclamation du 7 janvier 1993, qui tendait à la saisine directe du Tribunal. Mais, comme il a été dit au paragraphe 3 ci-dessus, dans la lettre du 7 janvier 1993, la requérante contestait expressément le fait que "l'Administration n'était pas en mesure de prendre une décision, ni même de constituer la commission médicale dont elle [avait] cependant exigé la constitution", et demandait à saisir directement le Tribunal du contentieux et du refus d'examiner sa demande tendant à ce que soit fixé le montant de son indemnisation. Aucune irrecevabilité ne peut donc lui être opposée de ce chef.

10. De même, l'autorité de la chose jugée par le Tribunal ne fait nullement obstacle à la prise en considération de la présente requête. Dans son jugement 1233, le Tribunal a rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes les conclusions relatives au taux d'incapacité permanente retenu, en se fondant sur la circonstance, reconnue alors par la défenderesse, qu'une procédure de révision sur le fondement de l'article 18.1 du Règlement était en cours. La situation est maintenant différente : sans doute, la procédure de révision n'a-t-elle pas été menée à son terme, mais c'est précisément le refus opposé par l'Organisation de reconnaître qu'elle a été engagée et de la mettre en oeuvre pour que soit réexaminé le pourcentage d'invalidité de la requérante qui est en cause. Le jugement 1233 ne peut évidemment avoir pour effet de figer la situation et d'empêcher la requérante de faire valoir ses droits au déroulement normal de la procédure.

Sur le fond

11. La réponse qu'il convient de donner à l'argumentation de la requête se déduit de ce qui a été dit sur la recevabilité. La procédure de révision du taux d'invalidité de la requérante, évalué à 18 pour cent sur la base du rapport d'un médecin qui s'est prononcé au vu d'un simple dossier, a été engagée, et il n'y a aucune raison de ne pas la mener à son terme. Comme l'a relevé à bon droit le Conseil d'appel dans un avis rendu à l'unanimité, un examen clinique de la victime est absolument nécessaire, et il convient d'inviter le Comité consultatif en matière d'indemnisation du personnel à constituer dans les délais les plus brefs une commission médicale qui examinera la requérante, de telle sorte que la procédure de révision puisse être menée à son terme.

12. Certes, la requérante souhaiterait que le Tribunal constate "la carence de l'Organisation défenderesse et [prenne] en ses lieux et place la décision définitive qu'elle se refuse à prendre depuis de nombreuses années" et l'on peut comprendre qu'elle souhaite que soient fixés rapidement ses droits, après tant d'années de lenteur, de retards et d'atermoiements. Mais, le Tribunal ne saurait se prononcer sur des aspects purement médicaux de ce dossier et ne peut dès lors que renvoyer à l'Organisation défenderesse le soin de mener à bonne fin la procédure prévue par le Règlement.

Sur le préjudice

13. La requérante demande qu'outre la révision des bases de son indemnisation le Tribunal condamne l'Organisation à lui verser une indemnité complémentaire permettant de réparer les dommages moraux et matériels qu'elle a subis du fait du refus de la défenderesse de donner suite à sa réclamation. Le Tribunal trouve dans le dossier des éléments permettant de considérer que les retards et les changements d'attitude de l'Organisation sont fautifs. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il sera fait une équitable appréciation des préjudices moraux effectivement subis du fait de l'attitude dilatoire de la défenderesse en la condamnant à verser de ce chef 5 000 dollars à la requérante.

Sur les dépens

14. Il est fait droit à la demande de la requérante tendant à l'allocation de dépens, estimés à 15 000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général de l'UNESCO en date du 12 août 1994 est annulée.
2. La requérante est renvoyée devant l'Organisation pour que soit mise en oeuvre la procédure de révision de son indemnisation conformément aux dispositions des articles 18.1 et 18.2.1 du Règlement du régime d'indemnisation du personnel.
3. L'Organisation versera à la requérante une indemnité de 5 000 dollars des Etats-Unis en réparation du préjudice moral.
4. L'Organisation versera à la requérante une somme de 15 000 francs français à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

William Douglas
Michel Gentot
Egli
A.B. Gardner