

## SOIXANTE-TROISIEME SESSION

### Affaire FIRESTONE

#### Jugement No 858

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Walter Firestone le 20 octobre 1986 et régularisée le 24 novembre 1986, la réponse de la FAO datée du 29 janvier 1987, la réplique du requérant du 24 avril et la duplique de la FAO en date du 19 juin 1987;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 302.6214, 302.622 et 303.13 du Règlement du personnel, les articles 301.111 et 301.112 du Statut du personnel, et les dispositions 331.51, 342.213 i), 342.524, 342.531, 342.543 et 342.7 du Manuel de la FAO;

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

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

A. Le requérant, ressortissant des Etats-Unis né en 1924, est agronome. En 1979, il obtint un contrat d'un an à la FAO, à Rome, en qualité de spécialiste de l'agriculture de grade P.5. Son contrat fut prolongé au 4 août 1982. Le 17 février 1981, alors qu'il était en mission au Botswana, il tomba dans l'escalier d'un bâtiment administratif et se blessa au bras, à l'épaule et à la main. Il porta l'accident à la connaissance de la FAO à son retour à Rome le 2 mars. Il subit une nouvelle blessure à la main droite lors d'une seconde chute qu'il fit, au cours d'un congé aux Etats-Unis, le 11 mai 1981. Il demandait le remboursement des frais médicaux et une réparation pour les lésions et pour une perte de sa capacité de gain provoquées par la première chute. Dans une note du 22 février 1982, le secrétaire du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation signala "une perte de la fonction sensorielle de la main" et de "la force du bras et de la mobilité de l'épaule"; il recommanda de considérer ces lésions comme imputables au service aux termes de la disposition 342.213 i) du Manuel, de lui accorder 22.352 dollars des Etats-Unis, en vertu de la disposition 342.543 du Manuel, pour une perte d'usage permanente de 22 pour cent, et de lui rembourser des frais médicaux raisonnables. Le Directeur général adjoint approuva les recommandations le 25 février et le requérant reçut donc les 22.352 dollars.

Il fut mis en congé de maladie le 8 juillet 1982 et suivit un traitement médical et chirurgical en Italie et aux Etats-Unis. Son congé de maladie ayant été prolongé, sa nomination le fut également, l'un et l'autre expirant le 30 avril 1983.

Le 10 mai 1983, il écrivit au Directeur général pour l'informer que, ses doigts ayant perdu la sensibilité tactile dont il avait besoin pour tester les sols, il ne pouvait plus accomplir les travaux sur le terrain dont il tirait ses moyens d'existence. Il ne s'était pas remis de ses blessures et n'avait pas non plus épuisé son droit au congé de maladie aux termes de l'article 302.6214 du Règlement; aussi contestait-il la cessation de ses fonctions. Il demandait la convocation d'une commission médicale conformément à l'article 302.622 du Règlement du personnel. La commission se réunit et, dans son rapport du 16 novembre 1983, elle constata "une légère anormalité de la sensation dans le territoire du nerf médian de la main droite" qui "affectera incontestablement son aptitude" à tester les sols. Toutefois, la commission ajouta qu'il avait été apte au travail au 30 avril 1983. La cessation de son engagement à cette date fut confirmée par une lettre du 9 mars 1984, du Département de l'administration et des finances. Le 25 juillet 1984, il écrivit au Directeur général pour contester les constatations de la commission, demander la constitution d'une nouvelle commission et annoncer son intention de déposer un recours. Dans une lettre du 27 septembre, le directeur du personnel lui disait que sa lettre (du requérant) du 25 juillet pourrait être considérée comme un appel adressé au Comité de recours. Le 4 décembre, M. Firestone fit savoir au directeur du personnel, que sa lettre antérieure ne suffisait pas pour constituer un tel appel, mais qu'il fera "ce qu'il faut faire".

Le 18 mars 1986, l'avocat du requérant écrivit au secrétaire du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation en réclamant réparation pour la réduction permanente de sa capacité de gain ainsi qu'une aide à des

fins de réadaptation professionnelle. Par une lettre du 21 juillet 1986 notifiée au requérant le 10 août, et qui constitue la décision attaquée, le secrétaire répondit que le comité avait recommandé le rejet des conclusions et que le Directeur général avait fait sienne cette recommandation.

B. Le requérant retrace les faits de la cause. Il soutient qu'il était illicite de mettre un terme à ses services avant l'épuisement de ses droits à congé de maladie. La façon dont la commission médicale a examiné sa personne et son dossier était tout à fait insuffisante et les conclusions auxquelles elle est parvenue ne sont pas fondées. Il a éprouvé beaucoup de difficultés à obtenir de la FAO des informations sur la façon de recourir. Il présente un compte rendu d'une évaluation médicale récente de ses lésions. Il proteste contre les conclusions du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation: il estime ses membres incompetents et il n'a même pas vu son rapport complet. Il maintient qu'en raison des blessures subies, il ne peut plus obtenir ou conserver le genre de travail pour lequel il a été formé et que ses gains ont été modestes ces derniers temps. Il prie le Tribunal d'annuler la décision de mettre fin à son engagement le 30 avril 1983 ainsi que la décision du 21 juillet 1986. Il demande réparation en vertu de la disposition 342.524 du Manuel pour la réduction permanente de sa capacité de gain, une rente à compter du 30 avril 1983 aux termes de la disposition 342.531 du Manuel, une aide pour le paiement des frais de réadaptation professionnelle conformément à la disposition 342.543 du Manuel ainsi que ses dépens.

C. La FAO répond que la requête est irrecevable, le requérant n'ayant pas épuisé les moyens de recours internes.

1) Pour ce qui est de son recours contestant la cessation de son emploi, le directeur du personnel l'avait informé, le 27 septembre 1984, que sa lettre du 25 juillet au Directeur général pouvait être considérée comme un appel à soumettre au Comité de recours de la FAO, mais il l'avait retirée par une lettre du 4 décembre 1984 adressée au directeur du personnel pour lui dire que sa communication du 25 juillet ne contenait pas "suffisamment d'informations". Il n'y a donc pas de décision définitive du Directeur général au sens du paragraphe 331.51 du Manuel.

2) La demande d'indemnité et de réadaptation est aussi irrecevable, le requérant n'ayant pas suivi la procédure de recours interne. La lettre du 21 juillet 1986 à l'avocat du requérant l'informait de la procédure d'appel déterminée à la disposition 342.7 du Manuel, mais cette fois encore il n'a pas agi et il n'y a pas de décision définitive.

Sur le fond, la FAO soutient que la cessation des services le 30 avril 1983 n'enfreignait aucune disposition ni aucun usage. C'est à tort que le requérant critique la commission médicale. Il n'a pas démontré que la blessure subie à la main soit entièrement due à l'accident imputable à l'exercice des fonctions officielles ni qu'elle ait diminué la capacité de gain. Sa présentation des faits est tendancieuse. La FAO estime, du moment qu'elle lui a payé son traitement, après l'expiration du contrat, du 5 août 1982 au 30 avril 1983 ainsi que 22.352 dollars d'indemnité, qu'elle n'a plus envers lui d'obligation juridique ou morale.

D. Dans sa réplique, le requérant relève de nombreuses erreurs de fait qu'il trouve dans l'exposé de la FAO.

1) A propos de la cessation de son emploi, il affirme que la FAO a fait constamment obstacle à l'introduction d'un recours et que, si du temps a été perdu, c'est dans une grande mesure parce que l'Organisation a été lente à répondre à ses demandes de renseignements. Vivant en Californie, il n'avait personne pour l'aider à interpréter les dispositions réglementaires et à rédiger le recours. Il n'a pas retiré le recours dans sa lettre du 25 juillet 1984: il demandait simplement de surseoir à son examen de façon qu'il pût le présenter dans les formes. En fait, il a écrit le 4 décembre 1984 au directeur du personnel et au secrétaire du Comité de recours pour expliquer pourquoi son recours avait tardé et son explication a été acceptée. Il réaffirma au directeur du personnel, le 4 mars 1984, son intention de recourir dès qu'il disposerait d'informations indispensables qu'il avait demandées mais qui ne lui avaient jamais été communiquées. Il est injuste de prétendre qu'il a omis de suivre la procédure interne alors que l'administration n'a pas entendu les demandes d'assistance qu'il n'a cessé de lui adresser.

2) Pour ce qui est de son autre conclusion, il soutient qu'on ne lui a pas précisé qu'il devait obligatoirement saisir le Comité de recours s'il voulait se pourvoir devant le Tribunal de céans. En outre, il n'avait aucune raison de supposer que la FAO changerait jamais d'avis.

Sur le fond, il développe ses arguments: la cessation de ses services était contraire aux dispositions de l'article 302.6214 du Règlement, les lésions permanentes dont il a souffert à la main étaient dues à l'accident imputable au service et elles ont réduit sa capacité de gain, de sorte qu'il a droit à une rente à titre d'indemnité.

Il prie le Tribunal de ne pas admettre comme élément d'appréciation une lettre qu'un membre de la commission médicale a envoyée le 16 novembre 1983 à l'un de ses collègues.

E. Selon la duplique, le requérant n'a pas réfuté les arguments avancés dans la réponse, ses lettres ne montrent aucune intention d'entamer une procédure de recours interne ou de surseoir à son exécution; il ne peut pas renoncer à la procédure interne simplement parce qu'il l'estime inutile; lui-même et son conseil ont été clairement informés quant à la manière de présenter les conclusions.

Sur le fond, la façon dont il présente la cessation de ses services n'est pas exacte et son interprétation des événements est tendancieuse. Il a reçu tout ce à quoi il avait droit aux termes de son contrat d'emploi.

Pour la FAO, la lettre du 16 novembre 1983 est pertinente. Elle présente l'opinion impartiale d'un membre de la commission médicale.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant a été engagé par l'Organisation le 5 août 1979 au titre d'un contrat d'un an qui a été prolongé de deux ans. Ce contrat venait donc à expiration le 4 août 1982.
2. Le requérant a fait une chute le 17 février 1981, alors qu'il était en mission au Botswana, et s'est blessé à la main, à l'épaule et au bras droits.
3. Le 11 mai 1981, il a fait une seconde chute alors qu'il était en congé et s'est fracturé un os de la main. Il a dû porter un plâtre pendant plusieurs semaines.
4. L'accident survenu au Botswana ayant été reconnu le 22 février 1982 comme imputable à l'exercice de ses fonctions officielles, le requérant a touché le montant de 22.352 dollars des Etats-Unis pour invalidité permanente à l'épaule, plus une somme en remboursement de divers frais médicaux.
5. Le 8 juillet 1982, le requérant a été mis en congé de maladie pour lui permettre de suivre le traitement médical et chirurgical exigé par ses blessures. Il n'y a donc pas eu cessation de fonctions le 4 août 1982. Après plusieurs prolongations du congé de maladie, le chef du Service médical a estimé que le congé ne pouvait pas être prorogé au-delà du 30 avril 1983. L'engagement de l'intéressé a donc pris fin à cette date.
6. Le requérant a demandé qu'une commission médicale se réunisse en application de l'article 302.622 du Règlement du personnel pour examiner son cas.
7. Cette réunion a eu lieu le 11 novembre 1983, et la commission médicale a estimé dans son rapport daté du 16 novembre que le requérant avait été en mesure de reprendre ses activités après le 30 avril 1983.
8. La décision du Directeur général selon laquelle le contrat du requérant venait à expiration à cette date a été confirmée et le requérant en a reçu notification par lettre du Département de l'administration et des finances, datée du 9 mars 1984.
9. Le 25 juillet 1984, le requérant a écrit au Directeur général pour lui exprimer son mécontentement au sujet des conclusions de la commission médicale et pour demander qu'une nouvelle commission médicale soit formée. Il a déclaré qu'il souhaitait déposer un recours contre "la décision du 11 novembre 1983 de la commission".
10. Le 7 septembre 1984, le secrétaire du Comité de recours a fait savoir par écrit que la lettre du 25 juillet, bien que ne revêtant pas la forme usuelle d'un recours, avait été acceptée comme tel.
11. Par lettre du 27 septembre 1984, le directeur du personnel a informé le requérant qu'il avait en principe la faculté de recourir contre la décision du Directeur général qui lui avait été communiquée en date du 9 mars 1984, conformément aux termes de la disposition 331 du Manuel de la FAO, dont copie lui était remise à toutes fins utiles. Il se référait également à la lettre du secrétaire du Comité de recours du 7 septembre 1984 signifiant au requérant que sa lettre du 25 juillet avait été acceptée comme recours.
12. Le 4 décembre 1984, le requérant écrivit au Directeur général en disant notamment ce qui suit:

"Ma lettre du 25 juillet 1984 adressée au Directeur général ne doit pas être considérée comme un document officiel à soumettre à l'examen du Comité de recours. Cette lettre ne contient pas suffisamment de renseignements d'ordre médical pour donner au Comité de recours une image correcte et détaillée de mon état de santé. Je sais comment il faut présenter un recours en bonne et due forme et je ferai ce qu'il faut faire."

13. Le requérant n'est pas allé plus loin dans ses tentatives de recours contre la décision du Directeur général lui confirmant la cessation de ses services au 30 avril 1983, et il n'a jamais obtenu de décision définitive du Directeur général.

14. Les dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel sont les suivantes:

a) L'article 301.111 du Statut du personnel prévoit que le Directeur général institue un comité de recours chargé de lui donner des avis sur tout recours mais que, à la demande de l'intéressé, le Directeur général peut prendre une décision définitive sur un recours sans que le comité en soit saisi.

b) L'article 303.13 du Règlement du personnel détermine la procédure à suivre par le Comité de recours.

L'article 303.1311 du Règlement prévoit que tout membre du personnel peut demander que le Directeur général prenne seul la décision définitive.

L'article 303.1313 régleme l'appel devant le Comité de recours. Le comité fait rapport au Directeur général (article 303.137), qui prend la décision définitive au vu du rapport (article 303.138).

c) L'article 301.112 du Statut du personnel dispose que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, suivant les conditions fixées dans son Statut, connaît des requêtes des membres du personnel.

d) La disposition 331.51 du Manuel prévoit que toute personne qui trouve à redire à la décision définitive du Directeur général prise conformément aux articles 303.1311 ou 303.138 peut former une requête auprès du Tribunal, conformément à l'article 301.11 du Statut du personnel.

15. Après un intervalle de près d'une année, le requérant a, par l'intermédiaire de son avocat, demandé au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, par lettre du 18 novembre 1986, l'octroi d'une indemnité annuelle (en application de la disposition 342.524 du Manuel), ainsi qu'une indemnité supplémentaire comme contribution au coût d'un cours approprié de réadaptation professionnelle (en application de la disposition 342.543 du Manuel du personnel), au motif que sa capacité de gain avait été affectée par l'accident survenu dans l'exercice de ses fonctions officielles.

16. Le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a fait, le 8 mai 1986, une recommandation fondée sur l'absence de relation de cause à effet entre l'accident survenu dans l'exercice des fonctions officielles et la prétendue incapacité de travail.

17. Le requérant a été informé par une lettre du 21 juillet 1986 adressée à son avocat des recommandations du Comité consultatif entérinées par le Directeur général et du rejet de ses réclamations. C'est cette décision du 21 juillet 1986 que le requérant conteste.

18. Le requérant n'a pas fait recours contre la décision conformément aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel et n'a jamais obtenu de décision définitive. Il explique pourquoi il a omis de recourir contre cette décision. Il prétend que lui-même et son avocat avaient lu attentivement la disposition 342.7 du Manuel (réexamen et recours) et n'y avaient trouvé aucune disposition prescrivant que le requérant avait l'obligation de faire recours ou précisant que, s'il ne le faisait pas, il perdrait toute possibilité de saisir le Tribunal. Il soutient que le fonctionnaire de la sécurité sociale aurait dû le conseiller et l'avertir qu'il était tenu de respecter certaines procédures pour sauvegarder son droit de recours. Il fait valoir que lui-même et son avocat ont étudié avec soin la lettre datée du 21 juillet 1986 et l'ensemble de la disposition 331 du Manuel (recours) ainsi que la disposition 342.7 du Manuel et toutes autres dispositions du Statut et du Règlement du personnel susceptibles d'être appliquées. Ils ont conclu que rien ne prescrivait obligatoirement un recours et qu'adresser un nouvel appel à l'Organisation serait inutile.

19. D'autre part, le requérant, se fondant sur des avis juridiques, estime qu'au vu tant du rejet de sa conclusion par le Comité consultatif et par le Directeur général que des réactions de l'Organisation dans le passé, il y a eu, en fait,

une décision définitive; par conséquent, tout autre appel que le requérant aurait pu adresser à l'Organisation aurait été vain.

20. Dans sa demande de réparation, le requérant cherche à obtenir:

- 1) l'annulation du licenciement illicite décidé par l'Organisation;
- 2) une réparation pour son invalidité permanente sous la forme d'une rente annuelle;
- 3) un montant destiné à couvrir le coût d'un cours approprié de réadaptation professionnelle.

21. La première demande de réparation est sans lien aucun avec la décision figurant dans la lettre du 21 juillet 1986. La décision relative à la date de la cessation du contrat figure dans la lettre du 9 mars 1984, qui est fondée sur le rapport de la commission médicale daté du 16 novembre 1983.

22. Le requérant n'est pas allé jusqu'au bout de son intention de recourir contre la décision portant sur la date de la cessation de ses services. Il soutient que le recours est encore pendant, mais c'est là une question qui est sans pertinence. En effet, le Tribunal s'attache plutôt à savoir s'il y a eu décision définitive car c'est de l'existence d'une telle décision que dépend la recevabilité de la requête.

23. La demande du requérant d'indemnisation pour cause de licenciement illicite est en principe irrecevable car ce n'est pas sur ce point que portait la décision que le requérant dit contester. Mais, même si cela avait été le cas, la conclusion ne serait pas recevable, faute d'une décision définitive.

24. La décision que le requérant considère comme étant la décision contestée est celle du 21 juillet 1986. Le requérant a conclu qu'il n'était pas nécessaire, d'après les dispositions du Règlement, de faire recours et d'obtenir une décision définitive. Les arguments qu'il avance pour justifier son inaction sont mal fondés. Il a décidé, de propos délibéré et sur avis juridique, de ne pas aller jusqu'au bout de son intention de recourir. Il n'a pas été induit en erreur par l'Organisation, car les dispositions applicables lui ont été communiquées. Son explication est dénuée de fondement et n'est pas acceptable.

25. Selon le paragraphe 1 de l'article VII du Statut du Tribunal, 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. Par conséquent, la requête n'est pas recevable.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 décembre 1987.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
Mella Carroll  
A.B. Gardner