
TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 505

Affaire No 539 : DAW THAN TIN

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation des
Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Roger Pinto, président; M. Ahmed Osman, vice-président; M. Arnold Kean;

Attendu qu'à la demande de Daw Than Tin, requérante dans la présente affaire et veuve de U Khin Maung Gyi, ancien fonctionnaire de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, ci-après dénommée CESAP, le Président du Tribunal a, avec l'accord du défendeur, prorogé jusqu'au 15 novembre 1989 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 6 novembre 1989, la requérante a introduit une requête qui ne remplissait pas les conditions de forme fixées par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que le 9 février 1990, la requérante, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a introduit une nouvelle requête, dont les conclusions étaient notamment les suivantes :

"CONCLUSIONS

[La requérante prie respectueusement le Tribunal :]

1. D'annuler la décision du Secrétaire général rejetant :

- a. La conclusion de la Commission paritaire de recours figurant au paragraphe 49...
- b. La conclusion de la Commission paritaire de recours figurant au paragraphe 54...
2. De confirmer les conclusions de la Commission paritaire de recours figurant au paragraphe 48 du rapport de la Commission au Secrétaire général...
- a. De confirmer les conclusions de la Commission paritaire de recours figurant au paragraphe 51 du rapport de la Commission au Secrétaire général...
3. D'ordonner au défendeur de déterminer pourquoi le dossier médical du conjoint de la requérante a été détruit, ainsi que l'a reconnu le Directeur du Service médical de l'ONU (paragraphe... et 49 du rapport de la Commission paritaire de recours, en date du 30 janvier 1989)...
4. D'ordonner aux personnes en la présence desquelles le conjoint de la requérante est décédé au Siège de la CESAP - les témoins oculaires - de déposer devant le Tribunal; il s'agit de U TIN NYUNT (330 E 46 th Street, apartment 11M, New York 10017) et M. Ajit M. BANERJEE (Département de la coopération technique pour le développement de l'Organisation des Nations Unies, New York).

...
6. De fixer le montant des dommages-intérêts à deux années de traitement net de base en réparation des préjudices moral et matériel subis par la requérante du fait des retards dus à la négligence de l'Administration et de l'incompétence flagrante des fonctionnaires concernés. Le montant de l'indemnisation versée par l'Organisation, à savoir 12 000 dollars des Etats-Unis, ne saurait être considéré comme équitable..."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 11 juin 1990;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

U Khin Maung Gyi occupait le poste de Conseiller régional chargé de l'administration publique au Département des affaires économiques et sociales de la CESAP à Bangkok. M. Gyi a pris un congé annuel le 26 décembre 1968. A la demande de l'Assistant

spécial du Secrétaire exécutif, il a repris ses fonctions le 3 janvier 1969, pour préparer une visite de fonctionnaires du budget du Siège, prévue le 6 janvier 1969. Selon le dossier de l'affaire, il a quitté son domicile pour se rendre à la CESAP à 7 heures, à 10 heures il s'est évanoui dans son bureau et il est décédé peu de temps après.

La requérante a reçu par la suite les sommes auxquelles elle avait droit en application du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU, ainsi qu'une pension de veuve de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Toutefois, la requérante n'a pas été informée de ses droits en vertu de l'Appendice D du Règlement du personnel (Dispositions régissant le paiement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies).

Le 20 mars 1969, le Chef de la Division de l'Administration de la CESAP a adressé une lettre au Service de recrutement pour l'assistance technique du Siège concernant les paiements à la cessation de service dus à la requérante. Il demandait qu'on lui confirme qu'il n'était pas possible de déroger aux dispositions pertinentes de l'Appendice D du Règlement du personnel. Dans sa réponse, datée du 7 avril 1969, le Chef du Service de recrutement pour l'assistance technique déclarait : "Etant donné que [M. Gyi] est décédé à la suite d'une crise cardiaque qui s'est produite durant l'exercice de ses fonctions, je ne pense pas qu'une dérogation aux paragraphes a) et b) de l'article premier de l'Appendice D du Règlement du personnel soit possible [sic]". En conséquence, la CESAP a apparemment considéré que le décès de M. Gyi n'était pas "une conséquence directe de l'exercice de fonctions officielles" et qu'il n'y avait pas de raison d'accorder une dérogation et de tenir l'Organisation pour responsable de ce décès.

Ce n'est que le 22 avril 1980 que la requérante a déposé une demande d'indemnisation en vertu de l'Appendice D du Règlement du personnel. Après un long échange de correspondance entre la requérante et le Secrétaire du Comité consultatif pour les questions d'indemnités et entre ce dernier et la CESAP, le Comité consultatif

a examiné le cas de la requérante, le 19 juillet 1982. La requérante arguait essentiellement que son époux était décédé dans l'exercice de ses fonctions officielles, et qu'elle n'avait appris que récemment qu'elle aurait eu droit à une indemnisation si ledit décès de son époux avait été considéré comme imputable à l'exercice de fonctions officielles. En ce qui concerne les délais, elle déclarait qu'elle n'en connaissait pas l'existence et affirmait que la question du délai prescrit pour le dépôt de sa demande d'indemnisation ne se serait pas posée si la CESAP avait soumis son cas au Comité consultatif en temps voulu et n'avait pas entrepris de déterminer par elle-même la nature du décès.

Le Comité consultatif a recommandé au Secrétaire général de rejeter la demande au motif qu'elle n'avait pas été présentée dans le délai prescrit à l'article 12 de l'Appendice D. Dans une lettre datée du 6 août 1982, le Secrétaire du Comité consultatif a informé la requérante que le Secrétaire général, ayant examiné la recommandation du Comité consultatif pour les questions d'indemnités de ne pas déroger au délai prescrit par le Règlement et notant qu'un décès comme celui de son conjoint n'était pas "généralement considéré par le Comité consultatif comme imputable à l'exercice de fonctions officielles", avait décidé de ne pas accepter sa demande.

Après un long échange de correspondance avec l'Administration, la requérante a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours le 5 avril 1984. La Commission a adopté son rapport le 30 janvier 1989. Ses considérations, conclusion et recommandations étaient les suivantes :

"Considérations, conclusion et recommandations

47. La Commission a noté avec préoccupation que le décès du conjoint de la requérante, survenu alors que ce dernier était dans son bureau, et la question des prestations auxquelles la requérante aurait pu avoir droit du fait de ce décès - question d'une gravité certaine - ont été traités quelque peu à la légère. De plus, les droits éventuels de la requérante en vertu de l'Appendice D du Règlement du personnel ont été écartés sur la base d'un mémorandum qui contenait une opinion sur le sujet, à savoir le mémorandum adressé par M. Michel [le Chef du Service de recrutement pour l'assistance technique] à M. El Haj [le Chef de la Division de l'Administration de la CESAP] où il était dit 'Je ne pense

pas qu'une dérogation à l'article premier, paragraphes a) et b), de l'Appendice D du Règlement du pacifique soit possible [sic]. (C'est la Commission qui souligne.)

48. La Commission est convaincue que la requérante avait le droit d'être informée de la possibilité de présenter une demande d'indemnisation au Comité consultatif pour les questions d'indemnités et que le fait qu'elle ne l'a pas été non seulement justifie une dérogation au délai prescrit à l'Appendice D du Règlement du personnel mais constitue aussi une violation des droits au respect des procédures régulières qui sont les siens en sa qualité de veuve d'un ancien fonctionnaire.
49. La Commission note que le défendeur a maintenant admis l'erreur et reconnaît que le Comité consultatif pour les questions d'indemnités aurait dû accepter une dérogation au délai prescrit et examiner la demande au fond. Toutefois, la Commission estime que même si l'Administration admet maintenant que le Comité consultatif aurait dû déroger au délai prévu à l'Appendice D, il n'est pas possible de rétablir le statu quo ante et de faire revivre le droit de la requérante à ce que sa demande soit examinée pleinement et équitablement. Avec le temps, des éléments de preuve ont disparu (le Directeur du Service médical a déclaré que le dossier médical avait été détruit), certains témoins ont quitté la région et les souvenirs des témoins qui restent ne sont plus aussi précis. Il semble à la Commission qu'il serait aujourd'hui extrêmement irréaliste d'espérer pouvoir déterminer si le décès du conjoint de la requérante était imputable à l'exercice de ses fonctions.
50. La Commission a aussi noté avec préoccupation que jamais on n'a expliqué en détail à la requérante les raisons pour lesquelles sa demande avait été rejetée, alors que M. Ruedas [Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion] l'avait expressément demandé, et qu'on lui a adressé une réponse qui évitait d'aborder l'affaire au fond et l'informait que les demandes telles que la sienne n'étaient 'généralement pas couronnées de succès' devant le Comité consultatif pour les questions d'indemnités. Il n'y a jamais eu d'examen approfondi des faits, aucun témoin n'a été entendu, ni aucun dossier médical examiné.
51. La Commission a aussi noté avec préoccupation les retards imposés à la requérante par l'Organisation à pratiquement tous les stades de la procédure. Outre que l'Organisation a tardé à informer la requérante de ses droits, elle a aussi laissé traîner les choses lorsque la requérante a voulu faire examiner sa demande par le Comité consultatif pour les questions d'indemnités, puis de nouveau lorsque l'affaire a été présentée au Groupe d'examen des mesures administratives. Ces retards ont été de plusieurs mois et, pour deux d'entre eux, de plus d'un an. La Commission a estimé que de tels

retards étaient inexcusables.

52. Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que la requérante a été privée des garanties d'une procédure régulière et des droits qui étaient les siens en qualité de veuve d'un ancien fonctionnaire.
53. Pour les retards inexcusables, la Commission recommande qu'une somme de 2 000 dollars soit octroyée à la requérante.
54. En ce qui concerne la question de l'indemnisation en application de l'Appendice D du Règlement du personnel, la Commission conclut qu'il est hautement improbable que la demande de la requérante puisse être examinée pleinement et équitablement au fond à l'heure actuelle, étant donné que des éléments de preuve qui auraient dû être examinés antérieurement et qui l'auraient été si l'Organisation n'avait pas violé les droits de la requérante ne sont plus disponibles. En conséquence, afin d'éviter une procédure coûteuse et dont l'issue pourrait être incertaine devant le Comité consultatif pour les questions d'indemnités, la Commission recommande qu'une somme de 10 000 dollars (équivalant approximativement à six mois du traitement de base net du conjoint de la requérante à la date de son décès) soit octroyée à la requérante à titre de règlement intégral et définitif de sa demande.
55. La Commission recommande aussi à l'Organisation de veiller à ce que les procédures en vigueur dans tous les lieux d'affectation prescrivent que toutes les personnes à charge (telles que cette catégorie est définie dans l'Appendice D) soient informées de leur droit de présenter une demande d'indemnisation en vertu de l'Appendice D du Règlement du personnel lorsqu'un fonctionnaire décède dans l'exercice de fonctions officielles."

Le 6 février 1989, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a informé la requérante que le Secrétaire général, ayant réexaminé son cas à la lumière du rapport du Comité consultatif, avait décidé :

"... [de lui] verser, pour des raisons humanitaires et compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, une somme de 12 000 dollars à titre de règlement intégral et définitif de [sa] demande, et de considérer l'affaire comme terminée."

Le 9 février 1990, la requérante a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. La requérante doit être relevée de la forclusion qui lui interdit de présenter une demande d'indemnisation en cas de décès parce qu'elle n'a pas été informée des droits qui étaient les siens en tant que bénéficiaire de son conjoint et qu'elle ne pouvait raisonnablement être réputée avoir connaissance de ces droits ou du délai dont elle disposait pour les faire valoir.

2. Le décès du conjoint de la requérante est directement imputable aux pressions que lui imposait le travail qu'il accomplissait à la date de son décès, travail dont l'urgence l'avait obligé à abréger son congé annuel.

3. Les circonstances du décès du conjoint de la requérante donnent à penser que ce dernier aurait pu ne pas décéder s'il avait reçu des soins médicaux appropriés. Ce point ne peut être éclairci parce que le Service médical de l'ONU a détruit son dossier.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. L'indemnisation versée à la requérante valait règlement intégral et définitif et son acceptation interdit toute nouvelle action.

2. En l'absence d'obligation juridique de payer, la décision du Secrétaire général d'accepter la recommandation unanime de la Commission paritaire de recours tendant à ce qu'il accorde un versement à titre gracieux à la requérante constituait un exercice valide par le défendeur de son pouvoir discrétionnaire.

Le Tribunal, ayant délibéré du 14 février au 26 février 1991, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal note que le défendeur a accepté de déroger aux délais prescrits qui auraient pu être applicables.

II. Le défendeur affirme qu'une indemnité ayant été versée à la

requérante à titre de règlement intégral et définitif de sa demande, toute nouvelle action est donc interdite à celle-ci. Pour les raisons exposées ci-après, le Tribunal ne peut accepter cet argument en l'espèce. La lettre en date du 6 février 1989 adressée à la requérante par le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion informait la requérante de ce qui suit :

"Le Secrétaire général, ayant réexaminé votre cas à la lumière du rapport du Comité consultatif, a décidé de vous verser une somme de 12 000 dollars ... à titre de règlement intégral et définitif de votre demande..." (C'est le Tribunal qui souligne)

Il s'agissait donc d'une décision unilatérale, et non d'une offre que la requérante pouvait accepter ou refuser. Même si l'envoi de la lettre en question et le versement ultérieur d'une somme de 12 000 dollars à la requérante pouvaient être considérés comme une offre et une acceptation constituant un contrat valant règlement de la demande de la requérante, la lettre elle-même interdirait une telle interprétation en ce qu'elle indique expressément que la requérante peut former un recours devant le Tribunal. Un tel recours n'aurait aucun sens si toute action avait déjà été interdite par la conclusion d'un contrat valant règlement intégral et définitif.

III. Le Tribunal doit donc examiner la demande au fond. Il est conscient qu'il ne peut substituer son opinion à celle du Directeur du Service médical de l'ONU, selon lequel le décès du conjoint de la requérante n'était pas imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies. Le Tribunal doit néanmoins se demander si le Directeur du Service médical de l'ONU n'a pas fondé son opinion sur des éléments de preuve qui seraient inadéquats, ou si cette opinion est viciée pour toute autre raison ayant pu faire obstacle à un examen complet et équitable de la demande de la requérante. Le Tribunal partage l'opinion de la Commission paritaire de recours selon laquelle :

"Avec le temps, des éléments de preuve ont disparu (le Directeur du Service médical a déclaré que le dossier médical avait été

détruit), certains témoins ont quitté la région, et les souvenirs des témoins qui restent ne sont plus aussi précis. Il semble à la Commission qu'il serait aujourd'hui extrêmement irréaliste d'espérer pouvoir déterminer si le décès du conjoint de la requérante était imputable à l'exercice de ses fonctions."

IV. De l'avis du Tribunal, le fait que quelque 11 ans se soient écoulés avant que la requérante n'introduise une demande en vertu de l'Appendice D ne saurait être reproché à celle-ci, l'Administration n'ayant pas appelé son attention sur les droits qui étaient les siens en vertu de l'Appendice D et ni sur le délai dans lequel la demande d'indemnisation devait être présentée aux termes de ce texte. Le fait que le défendeur ait accepté de déroger aux délais prescrits ne change rien au fait que des éléments de preuve ont disparu - totalement s'agissant du dossier médical - comme l'a fait observer la Commission paritaire de recours. Le Tribunal considère à cet égard que l'Administration a commis une négligence et note que l'amendement No 3 apporté récemment (avril 1989) à l'instruction concernant le personnel PD/4/78, indique que l'administrateur du personnel doit fournir au conjoint, aux personnes à charge, aux parents ou bénéficiaires désignés du fonctionnaire décédé toute l'assistance nécessaire pour déterminer ce à quoi ils ont droit et pour régler les paiements.

V. Il est difficile pour le Tribunal d'évaluer le préjudice subi par la requérante, étant donné que le montant de l'indemnité qui lui aurait éventuellement été accordée si l'Administration n'avait pas été négligente ne peut faire l'objet que de spéculations, notamment parce qu'on ne peut savoir quelle aurait été l'opinion du Directeur du Service médical de l'ONU s'il avait été en possession de tous les éléments pertinents, y compris le dossier médical qui a été détruit. Compte tenu de toutes les circonstances de la cause, le Tribunal considère que la somme de 12 000 dollars déjà versée à la requérante ne constitue pas une réparation adéquate des conséquences de la faute de l'Administration et qu'un montant de 15 000 dollars doit être versé en sus à la requérante à titre de dommages-intérêts.

VI. Pour ces motifs, le Tribunal ordonne au défendeur de verser à la requérante une somme de 15 000 dollars en complément de la somme de 12 000 dollars déjà versée à cette dernière.

VII. Toutes les autres conclusions de la requérante, y compris sa demande d'audition de témoins, sont rejetées.

(Signatures)

Roger PINTO
Président

Ahmed OSMAN
Vice-président

Arnold KEAN
Membre

New York, le 26 février 1991

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire