



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

T/DEC/624

12 novembre 1993

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 624

Affaire No 684 : MUHTADI

Contre : Le Commissaire général
de l'Office de secours et
de travaux des Nations
Unies pour les réfugiés
de Palestine dans le
Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, vice-président, assurant la présidence;

M. Hubert Thierry; M. Francis Spain;

Attendu que, le 15 avril 1992, Fihir Amin Muhtadi, ancien fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après dénommé UNRWA), a introduit une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme fixées par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que, le 9 août 1992, le requérant, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a introduit de nouveau une requête dans laquelle il priait essentiellement le Tribunal :

"À titre principal

1) D'ordonner à l'UNRWA/Département de la santé d'annuler immédiatement la décision injustifiée de mettre fin à mes services auprès de l'Office et de prendre en

conséquence les mesures nécessaires pour que je reprenne mes fonctions aux mêmes conditions contractuelles qu'auparavant.

2) D'ordonner à l'UNRWA/Jordanie de libérer la classe 16 qui me revient et de me confirmer l'attribution de cette classe, y compris le remboursement des sommes que j'ai perdues pendant les années durant lesquelles l'UNRWA y a fait obstacle. Ce montant est calculé à compter de 1977, année où j'ai été bloqué à la classe 15, jusqu'à l'année où il a été mis fin à mon contrat, soit une somme de 23 000 dollars des États-Unis, y compris les indemnités correspondantes.

...

5) D'ordonner à l'UNRWA/Jordanie de me verser la somme de 100 000 dollars des États-Unis à raison du grave préjudice moral et autre que j'ai subi par suite de la décision inéquitable et injustifiée de l'Office.

À titre subsidiaire

...

2) D'ordonner à l'UNRWA/Jordanie de me verser à titre de compensation intégrale 30 mois de traitement pour chaque année de service que j'ai accomplie auprès de l'Office et ce, jusqu'à 60 ans, âge officiel du départ à la retraite.

3) D'ordonner à l'UNRWA/Jordanie de me rembourser la somme de 50 000 dollars des États-Unis -- rémunération normale pour la période de trois ans restant à courir jusqu'à ce que j'atteigne l'âge de la retraite -- que j'ai perdue par suite de la décision injustifiée de l'Office.

4) D'ordonner à l'UNRWA/Jordanie de me verser la somme de 250 000 dollars des États-Unis à raison du grave préjudice moral et autre que j'ai subi par suite de la décision inéquitable et arbitraire de l'Office."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 2 octobre 1992;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 2 mars 1993;

Attendu que le requérant a présenté des pièces supplémentaires et un exposé supplémentaire les 26 octobre et 23 novembre 1993;

Attendu que la Secrétaire du Tribunal a informé le requérant, le 16 décembre 1993,

que le Tribunal avait décidé qu'il n'y aurait pas de procédure orale en l'affaire;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'UNRWA le 6 mai 1959 en qualité de médecin dans la bande de Gaza. Il a démissionné de l'UNRWA en vertu de la disposition 109.6 du Règlement du personnel régional avec effet au 31 janvier 1963. Le requérant est rentré au service de l'UNRWA le 15 mars 1968. Il a reçu un engagement temporaire de durée indéfinie comme fonctionnaire régional de classe 14, échelon 1, en qualité de médecin "B" à Amman (Jordanie).

Le 27 janvier 1990, le docteur Al Salam Abu Awad, administrateur local de la santé en Jordanie, a prié l'administrateur local du personnel par intérim de déférer le cas du requérant à une commission médicale chargée de "déterminer s'il était à même de rester au service de l'Office" eu égard à son état de santé, qui semblait "avoir défavorablement influé sur son travail". Une commission médicale, réunie le 15 mars 1990, a conclu que le requérant était apte à rester au service de l'Office mais a recommandé qu'il fasse l'objet d'une réévaluation une année plus tard.

Le 15 novembre 1990, le docteur Nasha'at Ammari, administrateur local de la santé par intérim, a demandé que l'état de santé du requérant soit examiné par une commission médicale avant la fin de la période susmentionnée d'un an. Une deuxième commission médicale s'est réunie le 2 décembre 1990 et a conclu de nouveau que le requérant était apte à rester au service de l'Office. Elle a recommandé que le requérant fasse l'objet d'une réévaluation après trois mois mais le Directeur adjoint du bureau extérieur a décidé de porter la durée de cette période à 12 mois.

Le 14 mars 1991, le docteur Awad, administrateur local de la santé en Jordanie, a réuni une troisième commission médicale chargée de déterminer si le requérant était apte à rester au service de l'Office, l'Administration ayant reçu une lettre datée du 3 mars 1991 dans laquelle le requérant demandait à être muté au centre de santé le plus proche de sa résidence. Le requérant expliquait dans cette lettre que les déplacements qu'il devait effectuer pour se

rendre à son travail avaient un "effet nuisible" sur sa santé.

Une commission médicale composée du docteur N. Ammari, l'administrateur local adjoint de la santé qui avait demandé la convocation de la première commission médicale et exerçait les fonctions de président, du docteur Z. Al Zu'bi et du docteur L. Azzeh s'est réunie le 6 juin 1991 et a conclu que le requérant était "inapte à rester au service de l'Office". Par lettre du 2 juillet 1991, l'administrateur local du personnel a informé le requérant que l'Office avait décidé de mettre fin à ses services pour raisons de santé en vertu de la disposition 109.7 du Règlement du personnel régional avec effet au 30 septembre 1991. La lettre se lisait en partie comme suit :

"... Il sera donc mis fin à vos services pour raisons de santé en vertu de la disposition 109.1 du Règlement du personnel régional à compter du 30 septembre 1991, à l'heure de la fermeture du bureau, c'est-à-dire après que vous aurez épuisé vos droits à congé de maladie et à congé annuel.

2. En plus de vos droits au titre de la Caisse de prévoyance du personnel, vous aurez droit à une pension d'invalidité en vertu du paragraphe 2 de la disposition 109.7 du Règlement du personnel..."

Le 8 septembre 1991, le requérant a écrit au Directeur des affaires de l'UNRWA en Jordanie, demandant notamment qu'une commission médicale évalue son état de santé. Dans une réponse datée du 25 septembre 1991, le Directeur a confirmé la décision de l'Office de mettre fin aux services du requérant "pour raisons de santé". Par lettre du 13 octobre 1991 transmise à l'Administration par le Secrétaire de la Commission paritaire de recours le 16 octobre 1991, le requérant a contesté cette décision. La Commission a adopté son rapport le 21 février 1992. Ses conclusions se lisaient en partie comme suit :

"...

d) Bien que la Commission ne soit pas compétente pour contester les conclusions ou recommandations de la commission médicale de l'Office, elle tient néanmoins à faire les observations suivantes :

i) Le requérant était lui-même fonctionnaire du Département de la santé

selon lequel son état de santé le rendait inapte à rester au service de l'Office;

- ii) L'administrateur local adjoint de la santé qui a recommandé de déférer le requérant à une commission médicale a lui-même été membre de la commission médicale qui a déclaré le requérant médicalement inapte à rester au service de l'Office, fait qui n'exclut pas le manque d'impartialité d'une commission médicale chargée de déterminer l'état de santé d'un fonctionnaire travaillant dans le même département;
- iii) La Commission constate qu'en se référant à la teneur des deux rapports médicaux présentés par des cardiologues, la commission médicale n'a pris en considération, dans sa recommandation, que des faits défavorables à l'emploi du requérant, alors qu'elle a méconnu d'autres faits indiquant qu'il était apte;
- iv) La Commission a constaté que le requérant avait été déféré trois fois à des commissions médicales mais que rien n'indiquait qu'un cardiologue ait fait partie de la commission médicale qui a déclaré le requérant 'inapte' au service, alors pourtant que la principale affection dont souffrait le requérant était un problème cardiaque.

Cela étant, la Commission s'estime fondée à juger contestable la décision de l'Administration déclarant le requérant 'médicalement inapte' à travailler à l'Office. La Commission recommande en conséquence que la décision de l'Administration soit réexaminée conformément aux dispositions applicables du Règlement et du Statut du personnel régional."

Par lettre du 16 mars 1992, le Commissaire général a communiqué le rapport de la Commission au requérant en l'informant de ce qui suit :

"... La Commission a conclu que la décision de mettre fin à vos services pour raisons de santé était 'contestable' et devrait être 'réexaminée conformément aux dispositions applicables du Règlement et du Statut du personnel régional'. Les observations présentées dans le rapport de la Commission sont malheureusement insuffisantes pour établir que la décision attaquée était motivée par des raisons autres que celles que la commission médicale a énoncées dans son rapport du 6 juin 1991. Je dois par conséquent vous informer que la décision de mettre fin à vos services sera maintenue."

Le 9 août 1992, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. L'avancement du requérant a été bloqué à la classe 15 depuis 1977, au mépris de son ancienneté, de ses qualifications et de ses longues années de service.
2. Le défendeur a délibérément muté le requérant à des centres de santé éloignés afin de le soumettre à des pressions extrêmes, d'affecter sa santé et de le forcer à démissionner.
3. La troisième commission médicale était décidée, sous la pression de l'administrateur local de la santé, à déclarer le requérant inapte au service. Sa décision était entachée de parti pris et de motifs illicites.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Les allégations du requérant relatives au fonctionnement du Département de la santé de l'UNWRA en Jordanie et au fait que lui-même n'a pas été promu en 1989 sont sans rapport avec la présente requête.
2. Le requérant avait admis à de nombreuses reprises qu'il avait de graves problèmes de santé.
3. L'aptitude du requérant à rester au service de l'UNWRA a été évaluée conformément aux procédures établies.

Le Tribunal, ayant délibéré du 1er au 12 novembre 1993, rend le jugement suivant :

- I. Le requérant a longtemps servi les Nations Unies, étant entré à l'UNWRA en 1959. Il était manifestement tenu en haute estime puisque le poste d'administrateur local de la santé dans la bande de Gaza lui a été offert en 1969 et 1974. Les deux fois, le requérant a décliné

cette offre, préférant "travailler pour le bien de la population", comme il le dit.

II. D'après le requérant, ses difficultés ont commencé lorsque l'administration du Département de la santé a changé. Le docteur Abdul Al Salam Abu Awad, qui est devenu administrateur local de la santé, avait été pendant de longues années le cadet du requérant. D'après le tableau qu'en dresse le requérant, le nouveau régime était un régime de favoritisme et de discrimination où certains médecins étaient promus avant leur tour alors que d'autres étaient maintenus à une classe inférieure pendant beaucoup trop longtemps. Le requérant déclare que depuis 1977, son avancement a été bloqué à la classe 15, au mépris de son ancienneté, de la durée de ses services et de ses qualifications. Il donne aussi à entendre que les procédures de sélection établies par l'Administration n'étaient qu'une façade pour dissimuler la sélection des personnes dont voulait l'Administration, quelles que soient leurs qualifications.

III. Le requérant dit que pour dévoiler la malhonnêteté des comités de sélection, il a imaginé de se porter lui-même candidat à une promotion. Comme il s'y attendait, il a échoué, comme ont d'ailleurs échoué les efforts qu'il a faits pour saisir de cette question le Directeur de la santé à Vienne.

Le requérant critique aussi les procédures de notation pour l'évaluation des candidats. Il estime que ces procédures accordent une importance excessive à des facteurs tels que la personnalité, au détriment de l'ancienneté, et qu'elles militaient ainsi contre lui, qui avait beaucoup plus d'ancienneté qu'au moins certains des autres candidats.

IV. Le requérant, en fait, porte contre le docteur Abu Awad l'accusation très grave d'avoir, de concert avec d'autres fonctionnaires du Département, géré celui-ci au mépris des règles d'une procédure équitable. Il dit qu'en raison de son attitude envers un tel système, on a mené une campagne contre lui en l'affectant à des régions éloignées pour nuire à sa santé, lui qui est diabétique. Il a souffert de douleurs épigastriques et des symptômes d'un ulcère qui l'ont amené à prendre des périodes de congé de maladie d'un total de 12 jours. Le docteur

Abu Awad a référé le requérant à une commission médicale le 27 janvier 1990. La commission médicale l'a déclaré apte au travail.

Dans le cadre de ce que le requérant considère comme une campagne menée contre lui, l'administrateur local de la santé l'a ensuite muté à un grand centre de secours d'urgence où il a été soumis à des tensions répétées qui ont provoqué un spasme et une sténose coronaires. À la suite de fortes douleurs de poitrine, il a été hospitalisé le 21 septembre 1990 pour une cathétérisation des vaisseaux du coeur atteints de sténose. Il est sorti de l'hôpital le 4 octobre 1990 après un traitement ayant apparemment réussi. Son médecin a recommandé deux semaines de congé de maladie après quoi le requérant pourrait reprendre son travail. Or, le 27 novembre 1990, l'administrateur local de la santé par intérim a déféré le requérant, sans aucune raison selon celui-ci, à une autre commission médicale qui l'a jugé apte au travail. Le requérant a repris son travail le 4 décembre 1990.

V. La demande du requérant tendant à être affecté à un centre de santé proche de son domicile n'a pas été acceptée; c'était, dit-il, une nouvelle tentative pour le faire démissionner. En fait, après que le requérant eut demandé à être réaffecté à la région de son domicile à cause des effets des déplacements sur sa santé, une troisième commission médicale a été priée d'évaluer son état de santé. Entre-temps, il a dû être hospitalisé de nouveau. Après l'avoir traité, l'hôpital l'a déclaré apte au travail et l'a renvoyé le 21 mars 1991.

VI. Le 6 juin 1991, une commission médicale composée de médecins généralistes et présidée par le docteur Ammari, qui relevait de l'administrateur local de la santé, a décidé que le requérant était médicalement apte au travail. C'est cette décision qui fait principalement l'objet de la présente affaire.

VII. Le requérant dit que la décision en question est une décision médicale erronée. Selon lui, le docteur Ammari appartient à une "oligarchie" dirigée par le docteur Abu Awad, à un

groupe motivé par des intérêts égoïstes. La commission médicale a envoyé le requérant à un cardiologue de l'UNRWA qui a conclu qu'il s'agissait d'une artère coronaire guérie. Le requérant dit que la commission médicale, pour faire corroborer sa décision, l'a envoyé au docteur Nayef Eldibs qui a constaté, lors de son examen, que le requérant devait être considéré comme apte au travail.

Malgré ces conclusions, la décision selon laquelle le requérant était inapte au travail a été maintenue.

VIII. Dans la requête qu'il a introduite devant le Tribunal, le requérant signale qu'il n'a pas été promu à cause d'un système de notation prétendument défectueux et que des médecins moins expérimentés recevaient des promotions. Le défendeur répond dans ses conclusions que, n'ayant pas été portées devant la Commission paritaire de recours et faute d'un accord pour les soumettre au Tribunal, ces questions ne sont pas recevables devant le Tribunal. Le Tribunal conclut qu'il n'est pas valablement saisi des questions relatives à la promotion et à l'évaluation du requérant parce que la Commission paritaire de recours ne les a pas examinées. Le Tribunal ne peut, pour la même raison, examiner les allégations relatives aux diverses affectations du requérant.

IX. Sur la question de fond, qui est de savoir s'il a été régulièrement mis fin aux services du requérant, le défendeur fait raisonnablement remarquer que les fonctions de médecin sont absorbantes et astreignantes. L'Administration estime par conséquent souhaitable de s'assurer que son personnel médical est médicalement apte au travail et elle se réfère à la disposition 104.4 du Règlement du personnel régional qui prévoit, pour les fonctionnaires, tous les examens médicaux nécessaires.

Le défendeur signale qu'à plusieurs reprises le requérant a "reconnu" -- c'est le terme utilisé par le défendeur -- l'existence de problèmes de santé. Il se réfère à diverses lettres dans lesquelles le requérant fait état de circonstances nuisibles à sa santé et parle de douleurs de poitrine. Le défendeur invoque aussi la lettre du requérant à la Commission paritaire de

recours dans laquelle le requérant parle d'angine de poitrine, de cathétérisation et d'opérations pour sténose.

Le défendeur dit qu'il ressort de toutes ces déclarations que le requérant souffrait d'une maladie cardiaque et du diabète.

X. C'est là, bien entendu, un fait incontestable sur lequel les deux parties sont d'accord. Les questions qui en découlent sont celles de savoir si l'Administration a agi raisonnablement et équitablement devant ce fait reconnu et si, en dernière analyse, la décision de mettre fin aux services du requérant a été équitable et raisonnable.

XI. Il apparaît au Tribunal que l'Administration ne peut guère être critiquée pour avoir soumis le requérant, dont elle connaissait les problèmes de santé, à divers examens médicaux.

Mais le Tribunal doit examiner le comportement des commissions médicales, leurs conclusions et même leur composition, et en particulier les conclusions de la troisième commission médicale. Le Tribunal prend note des observations du défendeur quant à la position du Tribunal à l'égard des avis et diagnostics médicaux. Or ce n'est pas par un examen des avis médicaux ou de la validité des conclusions médicales que sera réglée la question en litige, qui est de savoir si le licenciement a été équitable. Le Tribunal maintient sa position selon laquelle il ne peut, en matière médicale, substituer son jugement à celui d'une commission médicale. Mais cela ne signifie pas que le Tribunal s'abstiendra d'examiner si la décision d'une commission médicale n'est pas corroborée par les éléments de preuve dont la commission était saisie. (Voir Jugement No 587, Davidson (1993)).

XII. Les deux premières commissions médicales ont conclu que le requérant était apte au travail, sous réserve d'une réévaluation ultérieure. La troisième commission médicale, dont le rôle a été décisif, semble avoir bénéficié de l'assistance d'un cardiologue de l'UNRWA qui, selon le requérant, est arrivé à la conclusion qu'il s'agissait d'une artère coronaire guérie. Le requérant a été envoyé à un autre cardiologue, le docteur Eldibs, qui a conclu qu'il était apte

au travail au moment de l'examen. La commission a probablement disposé aussi de renseignements fournis par le cardiologue en chef du Queen Alia Heart Institute. La commission disposait donc, au sujet de l'aptitude du requérant à travailler, d'informations provenant d'au moins deux et peut-être de trois sources, et c'étaient des informations que la commission elle-même avait demandées. Les membres de la commission pouvaient bien entendu se former leur propre opinion médicale mais, ayant recherché l'avis de spécialistes de l'extérieur, la commission médicale devait nécessairement tenir cet avis pour décisif en l'absence de preuves substantielles à l'appui d'une conclusion contraire. Or aucune preuve de ce genre n'a été apportée devant la commission médicale. Il semble que la seule autre preuve ait été celle que contenait la propre correspondance du requérant.

XIII. Bien que disposant d'avis médicaux spécialisés allant tous dans le même sens, la commission est néanmoins arrivée à la conclusion que le requérant était inapte au travail. Selon le Tribunal, on ne peut dire que cette décision de la commission médicale reflétait une évaluation équitable ou raisonnable des éléments de preuve soumis à la commission. Le Tribunal ne peut que conclure que, vu les pièces du dossier, cette décision était erronée. Le Tribunal doit aussi mentionner, comme l'a fait la Commission paritaire de recours, la composition générale de la commission médicale, qui est conforme au règlement. On pourrait cependant juger inacceptable que l'état de santé d'un fonctionnaire soit apprécié par des membres de son propre département. On pourrait y voir un indice de prévention et de partialité.

XIV. Le Tribunal se prononce par conséquent en faveur du requérant et :

1) Ordonne que la décision prise par le défendeur de mettre fin à l'engagement du requérant en vertu de la disposition 109.7 du Règlement du personnel régional soit annulée et que le requérant soit réintégré.

2) Ordonne que si, dans les 30 jours de la notification du jugement, le Commissaire général décide, dans l'intérêt de l'Office, de ne pas annuler la décision visée au paragraphe 1)

ci-dessus, le requérant soit indemnisé.

3) Conformément à l'article 9, paragraphe 1 de son Statut, fixe le montant de cette indemnité à 18 mois du traitement de base net du requérant au taux en vigueur à la date de sa cessation de service.

(Signatures)

Samar SEN
Vice-président, assurant la présidence

Hubert THIERRY
Membre

Francis SPAIN
Membre

New York, le 12 novembre 1993

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire