

SOIXANTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire REPOND

Jugement No 790

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par Mme Josefina Rodriguez y Aguado Repond le 2 mai 1986, la réponse de l'OMPI en date du 4 juillet, la réplique de la requérante du 26 août et la lettre de l'OMPI datée du 26 septembre 1986 informant le greffier qu'elle n'entendait pas déposer de mémoire en duplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 5.1, 5.2, 6.2 et 12.3 du Statut du personnel et les dispositions 5.1.1, 6.2.2 a) 3) et 11.1.1 b) 1) et 2) du Règlement du personnel du Bureau international de l'OMPI;

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 allégués suivants :

A. La requérante est au service de l'OMPI depuis 1969. Elle a été blessée lors d'un accident de la circulation à Genève le 14 octobre 1982. D'octobre 1982 à octobre 1983, elle a souvent été en congé de maladie. La disposition 6.2.2 a) 3) du Statut et Règlement du personnel lui donnait droit "à un congé de maladie d'une durée maximum de dix-huit mois, dont neuf mois à plein traitement et neuf mois à mi-traitement, au cours d'une période de quatre années consécutives". Au 26 avril 1983, elle avait épuisé ses neuf mois (189 jours ouvrables) de congé à plein traitement. Bien qu'elle eût continué à percevoir le plein traitement par la suite, une demi-journée a été déduite de son congé annuel pour chaque jour supplémentaire de congé de maladie pris. Son travail était accompli par des personnes engagées à court terme, titulaires de contrats d'une ou de deux semaines chaque fois. En novembre 1983, l'OMPI demanda à l'assureur du conducteur du véhicule automobile qui avait blessé l'intéressée - La Bâloise - de reverser le traitement qui avait été payé à la requérante pour la période durant laquelle elle n'avait pas travaillé. Le 3 septembre 1984, elle signa un document cédant à l'OMPI ses droits envers la Bâloise. La Bâloise paya l'OMPI. Sur quoi la requérante demanda au chef du personnel, verbalement, de lui restituer les vingt et un jours et demi de congé annuel qui avaient été déduits pour qu'elle pût conserver son plein traitement après le 26 avril 1983, congé que les lésions subies l'avaient obligée à prendre. Le chef du personnel refusa; elle écrivit le 8 mars 1985 au Directeur général pour demander un nouvel examen de son cas en vertu de la disposition 11.1.1 b) 1) et le refus fut confirmé le 14 mars. Le 11 juin, elle forma un recours auprès du Comité d'appel aux termes de la disposition 11.1.1 b) 2). Dans son rapport du 3 décembre 1985, le Comité recommanda la restauration du congé annuel et du congé de maladie ou l'octroi à la requérante d'un congé spécial de compensation à plein traitement. Dans une note interne du 21 février 1986, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général l'informa qu'il confirmait sa décision.

B. La requérante soutient que les règles relatives au congé de maladie ne sont pas applicables lorsqu'un tiers rembourse à l'Organisation les coûts ayant résulté pour elle de l'incapacité de travail d'un membre du personnel. Jusqu'au règlement du cas par la Bâloise, l'OMPI était fondée à appliquer la disposition 6.2.2 concernant le congé de maladie; mais ensuite, l'Organisation était tenue de lui rendre ses droits au congé de maladie. La disposition 6.2.2 a pour objet d'assurer au fonctionnaire incapable de travailler un revenu dans les cas prévus. Comme l'assureur a payé le coût du maintien du traitement, le maintien de la réduction des droits à congé de maladie ne correspond pas à la ratio legis. L'OMPI ayant pu payer le personnel de remplacement grâce aux sommes versées par l'assureur, elle s'est enrichie injustement au détriment de la requérante. Si l'Organisation pouvait opérer une réduction des droits à congé de maladie, c'est cette réduction qui cause un préjudice à la requérante, et non pas quelque perte de gain, et l'Organisation n'était nullement fondée à réclamer à l'assureur "toute somme due ... pour le traitement, les indemnités et les prestations", pour reprendre les termes de la cession. La défenderesse a mal appliqué le principe de la subrogation. Les termes de la cession n'ont pas été respectés : la requérante ne l'avait signée que sur la base d'une convention orale de restitution de ses droits à congé. L'Organisation ne peut pas maintenir dans ses comptes deux crédits correspondant à un même débit, à savoir le versement de l'assureur et la réduction du congé de maladie. L'accident est survenu entre le domicile de la requérante et le lieu de son travail : il est donc "imputable à l'exercice de fonctions remplies au service du Bureau international" au sens de l'article 6.2. II

est erroné de réduire de ce fait les droits au congé de maladie. Du moment qu'ils doivent être restitués à la requérante, il en va de même du congé annuel, qu'il est alors inutile de mettre à contribution. Telle est la pratique suivie dans d'autres organisations. La requérante demande à être restaurée dans ses droits au congé de maladie et au congé annuel et prétend 3.000 francs suisses à titre de participation à ses dépenses.

C. L'OMPI retrace les faits dans le détail. Elle soutient que l'interprétation des règles pertinentes - la disposition 6.2.2 relative au congé de maladie et l'article 5.1 concernant le congé annuel - ne fait aucun doute et que les textes ont été appliqués correctement en l'espèce. Le maintien des droits à congé de maladie ne dépend pas du remboursement des coûts par un tiers et leur restitution n'était pas une des conditions du remboursement. La requérante invoque à tort l'enrichissement sans cause. Elle n'établit pas l'existence d'une convention orale subordonnant la cession à la restitution. La pratique suivie dans d'autres organisations est indifférente et ne lie de toute façon pas l'OMPI. L'Organisation peut se faire rembourser par un tiers, lorsque cela est possible, tout montant payé à un fonctionnaire pour une période d'absence due à un accident quand la responsabilité du tiers est engagée et elle peut assimiler les sommes reçues à un remboursement de ses propres frais. Pareil remboursement ne confère toutefois au fonctionnaire aucun droit à restitution de congés de maladie ou de congés annuels. Une déduction a été opérée sur le congé annuel de la requérante en tant que mesure de convenance administrative; elle avait pour but de maintenir le revenu de l'intéressée dans son propre intérêt immédiat. De toutes les façons, lors d'un entretien avec le chef par intérim de la Section du personnel, le 23 septembre 1983, la requérante a consenti à cette solution et ne peut revenir maintenant là-dessus. C'est elle-même qui s'enrichirait sans cause si les droits à congé de maladie pour une période durant laquelle elle n'était pas à son travail lui étaient restitués.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens et insiste sur ses conclusions; elle s'attache à réfuter les arguments de l'Organisation. Selon son raisonnement, la réparation du préjudice subi est régie par le droit suisse et elle incombe en priorité à l'assureur alors que, selon la réponse, l'essentiel de la réparation serait mis à la charge de l'Organisation. Il n'est pas tenu compte, dans la réponse, des règles de l'interprétation des textes, l'Organisation attribuant des conséquences manifestement absurdes aux dispositions pertinentes. C'est pourquoi la pratique suivie dans d'autres organisations est pertinente et montre qu'il y a un point essentiel : le fonctionnaire ne doit pas perdre des droits à congé de maladie à la suite d'un accident imputable au service. L'Organisation a commis des erreurs de droit en interprétant mal ces règles. Elle en a commis d'autres, ainsi que des erreurs de fait, en réduisant ses congés de maladie et ses congés annuels sans tenir compte de la nature exceptionnelle du remboursement par l'assureur. Elle n'a jamais consenti à la réduction de son congé annuel aux conditions qu'allègue l'Organisation.

CONSIDERE :

1. Alors qu'elle rentrait de son travail, la requérante a été victime, le 14 octobre 1982, d'un accident de la circulation. Il est constant que la responsabilité de l'accident incombait à un tiers.
2. L'article 6.2 du Statut des fonctionnaires du Bureau international de l'OMPI pose le principe en vertu duquel le personnel bénéficie ... "de justes indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputable à l'exercice de fonctions remplies au service du Bureau international". Pour l'application de cette déclaration, la disposition 6.2.2 a) du Règlement dispose que "les fonctionnaires qui sont empêchés par une maladie ou un accident d'accomplir leur tâche ou qui ne peuvent se rendre à leur travail ... bénéficient d'un congé de maladie". Le 3) du même a) de la même disposition fixe les modalités de ce congé pour les fonctionnaires qui ont accompli au moins cinq ans de service continu, ce qui est le cas de la requérante. La durée du congé est au maximum de dix-huit mois, dont neuf mois à plein traitement et neuf mois à demi-traitement, au cours d'une période de quatre années consécutives.
3. A la suite de l'accident, la requérante a dû interrompre son travail. Elle a obtenu le congé de maladie prévu par la disposition 6.2.2 a) 3).

Pour mémoire, il convient d'indiquer que pendant la durée de l'indisponibilité, la requérante a eu un autre accident qui a eu pour effet de modifier la durée du congé de maladie. Les parties se sont mises d'accord pour fixer les parts imputables à chacun de ces accidents. Il ne sera donc plus question de ce second accident qui n'a aucune influence sur les questions que le Tribunal est appelé à résoudre.

4. Dans un premier temps, pendant neuf mois, la requérante a perçu, conformément aux dispositions du Règlement du personnel, son traitement intégral. A l'expiration de cette période, l'Organisation, au lieu de prévoir un congé à demi-traitement, a décidé, probablement dans un souci d'équité, de maintenir, en faveur de la requérante, le bénéfice du plein traitement.

En compensation, l'Organisation a considéré que la partie du traitement de la requérante qui ne découlait ni de la présence de celle-ci au travail, ni de ses droits à congé de maladie à demi-traitement auquel son statut lui donnait droit, c'est-à-dire la seconde moitié du traitement, serait compensée par une diminution à due concurrence des jours de congé annuel que la requérante avait accumulés.

Cette décision a été prise unilatéralement par l'OMPI au mois d'avril 1983. Ce n'est que plusieurs mois plus tard, le 23 septembre 1983, qu'elle a été expliquée par le chef par intérim de la Section du personnel à l'intéressée, dans les circonstances qui seront indiquées ci-dessous.

5. La responsabilité de l'accident incombant intégralement à un tiers, l'Organisation a pris l'initiative de réclamer à l'assureur de ce tiers le remboursement des conséquences pécuniaires de l'arrêt de travail. Lorsque le dossier d'indemnisation fut en état, l'OMPI, au lieu d'intervenir auprès de la compagnie d'assurances en vertu de son droit propre, préféra agir par le procédé de la subrogation. Elle fit signer à la requérante le document suivant : la requérante "cède à l'OMPI le droit de toucher toute somme qui lui serait due par la Bâloise (Compagnie d'assurances) et serait réclamée en mon nom à cette compagnie par l'Organisation en relation avec l'accident de la circulation survenu le 14 octobre 1982, pour le traitement, les indemnités et les prestations à moi versés par l'Organisation ...". Le paiement à l'OMPI fut effectué quelque temps plus tard.

6. C'est alors que la requérante demanda au Directeur général de l'OMPI que ses droits à congé de maladie et ses droits à congé annuel lui soient restitués. Après rejet de cette réclamation par le Directeur général, l'affaire fut portée devant le Comité d'appel qui rendit un avis nuancé. Le Comité a estimé, en effet, que si le Statut et le Règlement du personnel avaient été appliqués à la lettre, cette solution n'était pas satisfaisante. Il a proposé en conséquence, dans un avis longuement motivé qui tient compte de toutes les circonstances de l'affaire, deux possibilités, et même trois, qui permettraient de résoudre les problèmes qui étaient posés. Le choix était laissé au Directeur général d'adopter le moyen qui lui paraîtrait le plus adapté pour mettre fin équitablement à l'affaire.

Par décision du 21 février 1986 qui constitue la décision attaquée, le Directeur général, "nonobstant la recommandation du Comité d'appel de l'OMPI", décida de maintenir sa position initiale.

7. L'affaire porte en premier lieu sur les droits à congé de maladie.

La disposition 6.2.2 du Règlement est claire. Au cours d'une période de quatre années consécutives, le droit à congé d'un fonctionnaire est de dix-huit mois au maximum. Ni le Statut, ni le Règlement ne font en ce domaine de distinction selon l'origine de l'accident ou de la maladie. L'Organisation a appliqué strictement la disposition 6.2.2 en décidant que le congé de maladie obtenu en conséquence de l'accident du 14 octobre 1982 entrerait en ligne de compte pour calculer les droits à congé de la requérante si une autre maladie survenait dans le délai prévu au Règlement.

Ainsi que l'a reconnu le Comité d'appel, cette solution n'est pas satisfaisante. L'accident dont la requérante a été victime est survenu en service et l'Organisation a été remboursée de tous les traitements qu'elle a versés pendant la période d'indisponibilité. Certes l'OMPI a fait appel à des agents intérimaires qu'elle a dû rétribuer. Une compensation s'est alors opérée entre les traitements versés et les indemnités recues.

Il n'en demeure pas moins que le Tribunal ne peut statuer qu'en droit, alors que le Comité d'appel, organisme interne à l'administration, dispose de pouvoirs beaucoup plus larges. L'OMPI n'a pas commis d'illégalité en appliquant le Règlement.

8. D'autres moyens de droit sont présentés contre la décision. Il convient de les examiner.

Le Statut du personnel prévoit une possibilité pour le Directeur général de prendre des solutions moins sévères, notamment en matière de congé de maladie. L'article 5.2 du Statut institue un congé spécial, à plein traitement, à traitement partiel ou sans traitement, qui peut être accordé par le Directeur général ... "soit en cas de maladie prolongée, soit encore pour toute autre raison exceptionnelle et importantes". Dans son avis, le Comité d'appel avait proposé, parmi les solutions à envisager, de transformer le congé maladie en congé spécial.

L'Organisation répond, d'une part, que l'intéressée n'a pas demandé un congé spécial et s'est toujours placée sur le terrain du congé de maladie. Ce n'est que devant le Comité d'appel que le problème a été évoqué, sans d'ailleurs que des conclusions formelles soient présentées. Elle soutient, d'autre part, que le Directeur général dispose d'un

pouvoir discrétionnaire pour décider l'octroi d'un congé spécial.

Le pouvoir du Directeur général dans l'application de l'article 5.2 du Statut du personnel n'est pas aussi absolu que le prétend l'Organisation. Le Tribunal a le devoir de rechercher si un abus de droit n'a pas été commis. Il n'a pas trouvé dans le dossier des éléments lui permettant d'affirmer que tel serait le cas en l'espèce. La durée de l'indisponibilité n'a pas été très longue. L'accident survenu à la requérante n'entre pas au nombre des raisons exceptionnelles et importantes.

9. La requérante soutient également qu'en refusant de restituer les droits à congé de maladie, l'Organisation lui a porté préjudice tout en s'enrichissant.

La théorie de l'enrichissement sans cause ne trouve pas d'application en l'espèce. Si la décision attaquée limite les droits de la requérante en matière de congé de maladie, elle n'a pas eu pour effet d'enrichir l'Organisation. En outre, la mesure attaquée trouve son fondement dans une disposition statutaire; elle n'est donc pas sans cause.

10. Les moyens suivants concernent la cession de droits signée par la requérante au profit de l'Organisation ainsi qu'une application erronée de la subrogation.

Ces moyens ne pourraient avoir une portée juridique que si l'Organisation avait utilisé sa position dominante dans le but de porter préjudice à la requérante, attitude qui pourrait constituer un détournement de pouvoir. Tel n'est pas le cas.

11. Ainsi qu'il a été indiqué au 7 ci-dessus, l'Organisation a appliqué correctement le Statut et le Règlement du personnel, qui sont clairs. Dans ces circonstances, le moyen tiré de la violation de l'esprit du Statut du personnel est sans portée.

Il en est de même d'un autre moyen tiré de la comparaison de la situation faite à la requérante avec la situation qu'elle aurait eue si elle avait été fonctionnaire d'une autre organisation internationale siégeant à Genève. L'article 12.3 du Statut qu'elle invoque à ce sujet ne peut recevoir application qu'en cas "de doute quant à l'interprétation ou aux modalités d'application du Statut ou du Règlement du personnel".

Il ressort de ce qui précède que les conclusions relatives au droit à congé de maladie ne sauraient être accueillies.

12. Le litige porte, en second lieu, sur les droits à congé annuel dont la requérante réclame la restitution.

L'OMPI a fait application de la disposition 5.1.1 a) du Règlement du personnel qui est ainsi rédigée : "a) Les fonctionnaires acquièrent le droit à congé annuel pendant tout le temps qu'ils reçoivent leur plein traitement, sous réserve des dispositions relatives au congé spécial; toutefois, aucun jour de congé n'est porté au crédit d'un fonctionnaire pendant la période où il reçoit une indemnité égale à son traitement et à ses indemnités à la suite d'un accident ou d'une incapacité de travail imputables à son service ...".

La requérante a perçu pendant neuf mois l'intégralité de son traitement, conformément à la disposition 6.2.2. Ensuite elle a reçu pour les jours ouvrables pendant lesquels elle s'est absentée de son travail la moitié de son traitement, toujours en application de la disposition 6.2.2, et en plus la deuxième moitié de son traitement qui a été imputée sur le crédit de congé annuel.

Cette formule ne trouve aucun fondement dans un texte. A l'expiration de la première période de neuf mois, les droits de la requérante se limitaient à un demi-traitement. Quant à l'article 5.1.1 cité ci-dessus, il est sans application car il concerne uniquement l'hypothèse où le fonctionnaire a reçu régulièrement une indemnité égale au traitement. Tel n'est pas le cas de l'espèce puisque l'intéressée n'avait droit, en vertu du Statut, qu'à un demi-traitement.

Certes, à l'origine, la mesure prise par l'OMPI avait pour but d'éviter une diminution brutale des revenus de la requérante, car le remboursement auquel était tenue la compagnie d'assurances ne pouvait pas être immédiat. Cette considération n'est pas suffisante pour admettre la légalité de la mesure. L'Organisation, si elle voulait prendre une mesure de convenance administrative, ne pouvait le faire que sur un terrain gracieux sans exiger de contrepartie de l'intéressée. Les rapports entre une organisation internationale et ses fonctionnaires trouvent leur unique source dans le Statut du personnel. La retenue des jours de congé annuel est donc illégale dans la mesure où elle résulte d'un acte unilatéral de l'OMPI.

13. L'Organisation soutient alors que la requérante n'a formulé aucune objection en percevant la totalité de son traitement après l'expiration de la première période. Bien plus, la requérante a consenti le 23 septembre 1983 à la réduction de ses droits à congé de maladie après avoir entendu les explications du chef par intérim de la Section du personnel.

Aucune pièce-du dossier ne permet d'affirmer que la requérante, lorsqu'elle a continué à percevoir la totalité de son traitement après l'expiration de la première période, ait été avertie des conséquences de ce paiement sur ses droits à congé annuel.

Sur la seconde allégation de l'OMPI, la requérante affirme que, lors de l'entrevue du 23 septembre 1983, le fonctionnaire de la Section du personnel lui a affirmé que les droits à congé lui seraient rendus après le remboursement de la compagnie d'assurances. Les deux assertions sont donc contradictoires. Dans ce cas, la charge de la preuve appartient à celui qui oppose une forclusion. La simple affirmation de l'OMPI ne suffit donc pas. On peut ajouter d'ailleurs que l'Organisation n'a prévenu l'intéressée qu'après un long délai et que le remboursement qui aurait pu être exigé, si elle avait refusé la proposition de l'OMPI, l'aurait mise dans une situation difficile.

La requérante est donc fondée à soutenir que la décision attaquée est illégale en tant qu'elle refuse de lui restituer ses droits à congé annuel.

14. L'OMPI paiera à la requérante la somme de 3.000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée en tant qu'elle concerne les droits à congé annuel de la requérante.
2. L'OMPI paiera à la requérante la somme de 3.000 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 décembre 1986.

André Grisel
Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
A.B. Gardner