

QUATRE-VINGTIEME SESSION

Affaire MOSSU

Jugement No 1494

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), formée par M. Claude Mossu le 23 février 1995, la réponse de l'OTIF du 28 avril et la lettre du conseil du requérant en date du 16 mai 1995 informant le Tribunal qu'il renonçait à déposer un mémoire en réplique;

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. Le requérant, ressortissant suisse né en 1936, a été président du Comité administratif de l'OTIF de 1987 à 1989. Le Comité, lors de sa 72e session, en novembre 1989, l'a élu Directeur général de l'Office central des transports internationaux ferroviaires (OCTI), secrétariat de l'Organisation. A cette occasion, les membres du Comité abordèrent la question de la durée du mandat du Directeur général - qui n'était alors réglée ni par la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, ni par le Statut du personnel - et approuvèrent à l'unanimité la déclaration suivante :

"Le mandat du Directeur général est limité à cinq ans. Six mois au moins avant l'échéance de ce délai, le Comité administratif pose la question de confiance relative au renouvellement du mandat du Directeur général. Si le Comité administratif maintient sa confiance, le mandat du Directeur général est renouvelé pour une seconde période de cinq années."

Le requérant est entré en fonction le 1er janvier 1990, sans avoir reçu de lettre de nomination précisant la durée de son mandat.

Le 20 décembre 1990, les Etats membres de l'Organisation, réunis en assemblée générale, adoptèrent un protocole portant modification de la Convention. Il n'était pas encore entré en vigueur au moment des faits. L'article 7, paragraphe 2 d), de la Convention, relatif à la désignation du Directeur général, était complété par un alinéa ayant la teneur suivante : "le directeur général et le vice-directeur général sont nommés pour une période de cinq ans, renouvelable". Le 1er janvier 1993, un nouveau Statut du personnel est entré en vigueur, remplaçant la précédente version, qui datait de 1980. La disposition précitée y a été incorporée à l'article 33, paragraphe 1.

Lors de sa 80e session, les 10 et 11 novembre 1993, le Comité administratif constata que le mandat du Directeur général expirait au 31 décembre 1994 et décida, à l'unanimité, de mettre le poste au concours pour la période 1995-1999. Par lettre en date du 29 décembre 1993 adressée au président du Comité, le requérant s'étonna de ce que le Comité n'eût pas posé la question de confiance relative au renouvellement de son mandat avant de mettre le poste au concours, et s'enquit des motifs pour lesquels cette procédure n'avait pas été suivie. Par lettre du 28 janvier 1994, le président fit savoir au requérant qu'à son avis la décision du Comité était due à la limitation à cinq ans de la durée du mandat, instaurée lors de sa 72e session et reprise à l'article 33, paragraphe 1, du Statut du personnel. Il ajouta que la déclaration adoptée par le Comité au cours de la même session ne conférait au requérant aucun droit au respect de la procédure relative à la question de confiance. A l'occasion de la 81e session du Comité, en juin 1994, le requérant expliqua oralement qu'il renonçait à briguer le renouvellement de son mandat. Il constatait que, bien qu'il eût sollicité un tel renouvellement auprès du président, le Comité n'avait pas jugé nécessaire de le soumettre à la question de confiance. La règle de la mise au concours de son poste introduite lors de la 80e session du Comité, poursuivait-il, n'était pas applicable à son cas.

A partir du 5 septembre 1994, le requérant a été dans l'incapacité de s'acquitter de ses fonctions pour raisons médicales. Le 27 septembre, au cours de sa 82e session, le Comité a émis une note interne indiquant que l'engagement du requérant prenait fin de plein droit le 31 décembre 1994, sans que cela nécessitât "un acte

juridique complémentaire de la part du Comité administratif". Par lettre du 20 octobre 1994 au président du Comité, le requérant réclama le droit à un congé de maladie au-delà du 31 décembre 1994 en vertu de l'article 40 b) du Statut du personnel, soit le versement, aussi longtemps que durerait son incapacité, de l'intégralité de son traitement pendant neuf mois à compter du 5 septembre 1994, et de la moitié de celui-ci au cours des neuf mois suivants. Par lettre du 28 novembre 1994, qui constitue la décision attaquée, le président a informé le requérant que le Comité avait rejeté sa réclamation au cours de sa 82e session, tenue les 8 et 9 novembre. Par lettre datée du 19 décembre 1994 et télécopiée au requérant le lendemain, le président a répondu favorablement à une demande présentée par le fils du requérant à une date indéterminée et tendant à ce que le requérant soit autorisé à recourir directement devant le Tribunal.

B. Le requérant soutient que le congé de maladie prévu par le Statut du personnel constitue en réalité une couverture d'assurance pour perte de gain en cas de maladie, ce qui lui donne droit au versement de son traitement aussi longtemps que durera son incapacité de travail. Citant le jugement 938 (affaire Hill No 2), selon lequel "on ne peut pas mettre fin à un contrat tant que le fonctionnaire est en congé de maladie", il affirme que la protection sociale d'un fonctionnaire s'étend au-delà de la fin de son engagement.

Il prétend que, en contradiction avec la jurisprudence du Tribunal, l'OTIF n'a pas pris de décision préalable et distincte de ne pas renouveler son contrat, commettant ainsi une erreur de droit. De surcroît, elle ne lui a pas indiqué les motifs du non-renouvellement.

Selon lui, l'OTIF a enfreint les règles qu'elle s'était fixées en décidant de mettre au concours le poste de directeur général pour la période 1995-1999 sans soumettre le requérant à la question de confiance. Par ailleurs, elle n'a pas respecté l'article 31 du Statut du personnel dans sa version de 1980, car elle a omis de lui adresser une lettre de nomination lors de son entrée en fonction.

Le requérant demande, au titre du congé de maladie, l'annulation de la décision de lui refuser le bénéfice de ce congé selon l'article 40 b) du Statut du personnel après le 31 décembre 1994, ainsi que le versement de son traitement après cette date aussi longtemps que durerait son incapacité de travail pour cause de maladie, et ce, dans les limites fixées à l'article 40 b), assorti d'intérêts à 5 pour cent l'an à compter du 1er janvier 1995. Au titre du non-renouvellement de son mandat, il prie le Tribunal de déclarer que l'OTIF a commis des erreurs de droit pour les motifs exposés plus haut, et de condamner l'OTIF à lui verser la somme de 200 000 francs suisses avec intérêts à 5 pour cent l'an à compter du 1er janvier 1995. Il réclame aussi 5 000 francs suisses à titre de dépens avec intérêts à 5 pour cent l'an à compter du 1er janvier 1995.

C. Dans sa réponse, l'OTIF soutient que le mandat du requérant prenait fin au 31 décembre 1994. Elle constate que, lors de la 72e session du Comité administratif, les deux candidats restés en lice, dont le requérant, ont été informés de l'adoption de la déclaration relative à la limitation à cinq ans renouvelables du mandat du Directeur général. De plus, en décidant de ne pas intégrer dans le nouveau Statut, entré en vigueur en 1993, une disposition telle que celle envisagée lors de la 72e session, le Comité n'a pas confirmé sa position de départ quant à la nécessité d'un vote de confiance.

La défenderesse affirme que le paiement du plein traitement, puis du demi-traitement à un fonctionnaire en congé de maladie présuppose que celui-ci est empêché de s'acquitter de ses fonctions pour cause de maladie. Or, à partir du 1er janvier 1995, le requérant n'occupait plus le poste de directeur général. Il n'avait donc pas droit au paiement de son traitement au-delà du 31 décembre 1994.

Elle soutient que les conclusions de la requête au titre du non-renouvellement du mandat sont irrecevables, faute d'épuisement des voies de recours internes. Le requérant n'a en effet ni introduit de recours auprès du Comité ni demandé au président l'autorisation de soumettre cet aspect du litige directement au Tribunal. En tout état de cause, ses conclusions sont, de ce chef, tardives.

Subsidiairement, la défenderesse fait valoir qu'un fonctionnaire engagé pour une durée déterminée ne dispose d'aucun droit au renouvellement de son contrat, à moins que celui-ci ne précise le contraire. Elle ajoute que ni le Statut du personnel dans la version qui était en vigueur lors de l'élection du requérant ni la déclaration du Comité adoptée lors de sa 72e session ne lui ont conféré un tel droit. Le Comité disposait donc en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation et était fondé à mettre le poste au concours.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité

1. Selon l'article VII, paragraphe 1, 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. Il est admis que ce Statut peut dispenser du recours interne un requérant qui se propose de saisir directement le Tribunal. Le Statut du personnel de l'OTIF, tel qu'en vigueur depuis le 1er janvier 1993, prévoit en son article 58, paragraphe 1, un droit de recours interne devant le Comité administratif; l'article 59, paragraphe 1, autorise le fonctionnaire à présenter au Tribunal une requête contre une décision finale prise à la suite du recours interne prévu à l'article 58, paragraphe 1; enfin, l'article 59, paragraphe 2, dispose :

"Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, tout fonctionnaire peut, avec l'assentiment du Président du Comité, renoncer à un recours au sens de l'article 58, paragraphe 1, et s'adresser directement au Tribunal administratif de l'OIT."

2. Dans le cas particulier, le requérant présente au Tribunal deux prétentions totalement distinctes, l'une tendant au paiement de l'équivalent de son traitement pendant la durée de sa maladie aux conditions de l'article 40 b) du Statut du personnel pour la période postérieure à la durée normale de son engagement, et l'autre visant à obtenir le paiement de 200 000 francs suisses en raison du non-renouvellement de son engagement ou de l'inobservation des règles devant présider à sa reconduction. Or il n'a demandé et obtenu du président du Comité administratif une dispense relative à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes qu'à propos de sa prétention au paiement de l'équivalent de son salaire sur la base de l'article 40 b) du Statut, qui avait fait l'objet d'une décision négative du Comité. Cette dispense doit être interprétée selon le sens que les deux parties pouvaient et devaient raisonnablement lui donner au vu de l'ensemble des circonstances. En l'occurrence, la demande du fonctionnaire et l'agrément du président du Comité étaient doublement définis : d'une part, ils se rapportaient à une prétention très précise, dont la portée financière était facilement déterminable sur la base des critères posés par l'article 40 b) du Statut; d'autre part, la cause de cette prétention était de nature statutaire et reposait sur la maladie en fin de contrat, ainsi que sur le caractère social qu'aurait cette norme, selon l'avis du requérant, et non sur les circonstances du non-renouvellement de son engagement. L'autre prétention élevée par le requérant devant le Tribunal et tendant au paiement d'une somme de 200 000 francs suisses en raison des circonstances ayant précédé son remplacement au poste de directeur général est différente non seulement quantitativement, mais aussi qualitativement, car il réclame une indemnité pour tort moral et des dommages-intérêts en raison d'une prétendue violation des obligations de l'Organisation. Cette seconde prétention n'apparaît pas non plus comme une conclusion que les parties pouvaient et devaient d'emblée comprendre comme l'accessoire de la première, et en particulier à laquelle l'Organisation devait s'attendre. C'est en vain que le requérant soutient devant le Tribunal que les deux prétentions ne pourraient être dissociées au motif qu'elles auraient toutes deux leur origine dans les conditions de non-renouvellement de l'engagement, de sorte que le Tribunal serait tenu d'en examiner toutes les conséquences. En effet, la demande de dispense ne se fondait pas sur une telle motivation. Par ailleurs, rien n'empêche un fonctionnaire de limiter ses prétentions, avec les conséquences que cela comporte quant au respect de l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes (voir par exemple le jugement 1149 (affaire Baillod), au considérant 4). La demande de paiement de 200 000 francs suisses - en plus de la prétention fondée sur l'article 40 b) du Statut - est donc irrecevable à ce titre. Cela étant, il n'est point besoin d'examiner si elle le serait également en raison de sa tardiveté selon l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, ni quel en serait le mérite au fond.

Sur le fond

3. L'article 40 du Statut du personnel, intitulé "Congé de maladie", comporte, en son début, le texte ci-après :

"Les fonctionnaires qui sont empêchés par une maladie ou un accident d'accomplir leur tâche ou qui ne peuvent se rendre à leur travail par suite de dispositions visant à protéger la santé publique bénéficient d'un congé de maladie conformément aux dispositions ci-après :

a) Tout congé de maladie doit être approuvé au nom du Directeur général.

b) Les fonctionnaires, à l'exception de ceux nommés en vertu de l'article 33, paragraphe 3, ont droit à un congé de maladie à plein traitement pendant neuf mois au maximum et à mi-traitement pendant neuf mois au maximum, au cours d'une période de dix-huit mois consécutifs, étant entendu que le total du congé de maladie autorisé au cours d'une période de quatre années consécutives ne peut dépasser dix-huit mois..."

4. Invoquant cette disposition, le requérant s'est adressé le 20 octobre 1994 au Comité administratif, en se prévalant d'un certificat médical de son médecin traitant attestant qu'il était malade depuis le 5 septembre 1994 et en demandant que les prestations prévues à l'article 40 b) du Statut du personnel lui soient versées après le 31 décembre 1994; après cette date, il prétendait avoir droit non à son traitement, mais à une rente de nature sociale, d'un montant équivalent. Par la décision attaquée du 28 novembre 1994, le Comité rejeta la demande, au motif que les fonctions du requérant prendraient fin le 31 décembre 1994 et que les prestations prévues par l'article 40 b) n'étaient allouées qu'aux fonctionnaires encore en service. L'OTIF reprend cette argumentation dans sa réponse.

5. S'appuyant sur les jugements 607 (affaire Verron) et 938 (affaire Hill No 2), le requérant soutient qu'il aurait droit à un congé de maladie au-delà de la date d'expiration de ses fonctions de directeur général, le 31 décembre 1994, ce qui impliquerait une prolongation d'autant de son engagement, ainsi que le paiement de son salaire pendant la durée de sa maladie, selon les modalités de l'article 40 b) du Statut.

6. La jurisprudence citée ne saurait toutefois être sortie de son contexte. Le Tribunal n'y a pas exprimé la règle qu'en toutes circonstances le fonctionnaire tombé malade en fin de contrat verrait son engagement prolongé au-delà de sa date d'échéance, assortie du paiement d'un traitement. Une telle prolongation avait déjà été exclue par le Tribunal dans le jugement 157 (affaire Antonaci). Dans le jugement 607, le requérant en avait obtenu une parce que la possibilité en était réservée par les statut et règlement du personnel de l'organisation mise en cause et qu'elle s'imposait en raison des particularités, et notamment des liens qui avaient subsisté entre l'organisation et le requérant après l'expiration du dernier contrat détenu par celui-ci. Dans le jugement 938, il s'agissait du licenciement d'une dactylographe, prononcé par l'organisation défenderesse à un moment où la fonctionnaire prétendait être malade et avait sollicité un congé de maladie; l'organisation avait refusé l'octroi du congé parce qu'elle contestait l'existence de la maladie invoquée. Le principe, énoncé au considérant 12 de ce jugement, selon lequel "on ne peut pas mettre fin à un contrat tant que le fonctionnaire est en congé de maladie" doit donc se comprendre dans le cadre du problème qui était alors à résoudre et ne souffre pas d'être étendu à toutes les fins d'engagement. C'est ainsi que, dans le jugement 1149 (affaire Baillod), le Tribunal a estimé qu'un fonctionnaire ne saurait demander un congé de maladie et le traitement correspondant au-delà de sa période d'activité professionnelle, une fois atteint l'âge de la retraite.

7. Il résulte ainsi de cette jurisprudence que la possibilité d'accorder un congé de maladie au-delà de la date normale d'échéance du contrat doit être examinée au premier chef dans le cadre de la protection sociale accordée aux fonctionnaires par le statut du personnel de l'organisation, dont les règles sont à interpréter selon les principes généraux de la fonction publique internationale.

8. Dans le cas particulier, les précédents invoqués par le requérant ne lui sont pas applicables : contrairement à M. Verron, il ne peut se prévaloir d'une règle statutaire prévoyant la possibilité d'un congé de maladie au-delà de l'expiration normale du contrat; à la différence de Mme Hill, il n'est pas l'objet d'un licenciement abusif car imposé à une personne malade. Au contraire, le requérant avait été au bénéfice d'un engagement d'une durée de cinq ans en qualité de directeur général et, en juin 1994 (soit avant sa maladie), il avait de lui-même renoncé à solliciter un renouvellement de son contrat. Par ailleurs, les articles 39 à 43 du Statut du personnel accordent aux fonctionnaires de cette Organisation une protection sociale étendue. En particulier, les fonctionnaires sont tenus de s'assurer contre les conséquences de la maladie, avec une participation aux frais de l'OTIF (article 39), et ils sont assurés auprès de la Caisse fédérale d'assurance suisse contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès (article 43), et ceci, en plus des prestations allouées par l'assurance obligatoire en matière d'assurance vieillesse et survivants ainsi qu'en matière d'invalidité. Dans une telle situation, où le contrat arrive à l'expiration du temps prévu, où le fonctionnaire a renoncé à poursuivre sa carrière dans l'Organisation (alors qu'il n'était pas malade) et où il dispose d'une protection sociale suffisante contre les effets de la maladie et de l'invalidité, il n'existe pas non plus de motif d'ordre social, comme il en existait par exemple dans l'affaire Verron, d'accorder un congé de maladie au-delà de la date d'expiration normale du contrat.

9. Enfin, le Tribunal constate que, lorsqu'il a présenté sa demande au Comité administratif, le requérant n'a pas requis la prolongation de son congé de maladie au-delà du 31 décembre 1994, mais seulement l'octroi de prestations sociales équivalant au salaire d'un fonctionnaire placé en congé de maladie. Or, comme le Comité l'a constaté avec raison, le Statut ne prévoit aucune prestation de cette nature.

10. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, 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 1er février 1996.

William Douglas
Mella Carroll
Egli
A.B. Gardner