

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire GAUJAL VAN-ESPEN

Jugement No 487

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par la dame Gaujal Van-Espen, Marie-José, le 19 juin 1981, la réponse de l'UNESCO du 31 juillet, la réplique de la requérante, en date du 28 septembre, et la duplique de l'UNESCO datée du 5 novembre 1981;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 105.5, 106.1 et 110.1, et le chapitre X du Statut et règlement du personnel de l'UNESCO;

Après avoir examiné le dossier et n'ayant pas admis la procédure orale sollicitée par la requérante;

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

A. La requérante exerce au service de l'UNESCO les fonctions d'aide documentaliste au grade G.3. Elle se vit accorder, à sa demande, un congé annuel du 7 au 11 juillet 1980. Toutefois, elle tomba malade le 2 juillet et envoya à l'Organisation un certificat médical de son médecin traitant, que l'Organisation accepta. La requérante devait reprendre ses activités le 15 juillet, mais son médecin prolongea l'arrêt de travail du 15 au 20 juillet, puis au 27 juillet. Le 18, le Bureau du personnel la convoqua par télégramme pour subir un contrôle médical au siège le jour même à 17 h. 30. Empêchée de s'y rendre, selon elle, en raison de son état de santé, ce n'est que le lundi 21 juillet qu'elle fut examinée par le médecin de l'Organisation. Celui-ci conclut que le congé de maladie n'était pas justifié, conclusion qui fut notifiée à la requérante. Elle reprit le travail le 28 juillet. Le 1er août, le Bureau du personnel lui adressa une note affirmant qu'elle avait été absente sans autorisation du 9 au 11 ainsi que du 21 au 25 juillet. Il fut reconnu par la suite que son absence du 9 au 11 avait été autorisée à titre de congé annuel. Puis, le 19 septembre, le représentant du Directeur général confirma que l'absence du 21 au 25 juillet serait imputée sur ses congés annuels. La requérante déféra cette décision au Conseil d'appel, qui, le 18 février 1981, recommanda au Directeur général de considérer la période en question comme un congé de maladie. Par une lettre du 15 avril 1981, qui constitue la décision contestée, le Directeur général informa la requérante qu'il n'acceptait pas cette recommandation.

B. La requérante fait valoir que soit son congé de maladie était justifié et, en ce cas, la décision est illégale comme non conforme au Statut et règlement du personnel, soit elle s'est absentée sans autorisation et elle encourt, en conséquence, la procédure prévue par le chapitre X du Statut et règlement (mesures disciplinaires). Selon la requérante, on lui a imposé une "mesure disciplinaire" qui, n'étant pas prévue par le Statut et règlement, constitue un détournement de pouvoir. En outre, l'attitude de l'Organisation était délibérément vexatoire, car l'absence prétendument injustifiée recouvre la prolongation d'un congé de maladie qui, lui, fut accepté. La convocation du service médical ne fut transmise que quelques heures avant le rendez-vous, le 18 juillet 1980. L'Organisation a refusé une contre-expertise médicale, qui lui aurait permis d'établir les raisons de son absence du 21 au 25 juillet. En conclusion, la requérante demande l'annulation de la décision du Directeur général et le versement d'une somme de 6.000 francs français à titre de dépens.

C. L'Organisation relève dans sa réponse que, contrairement à ce que semble croire la requérante, le congé de maladie n'est pas accordé par le médecin de l'Organisation. En fait, l'opinion de celui-ci ne lie pas l'Organisation. La disposition 106.1 f) du Statut et règlement du personnel* est muette sur les conséquences d'une absence pour maladie non autorisée ex post facto. (*"Un congé de maladie peut être refusé si le médecin de l'Organisation l'estime injustifié. De plus, le médecin de l'Organisation peut, en cas de doute, vérifier le bien-fondé d'une demande de congé de maladie et effectuer des contrôles appropriés au cours de toute période de congé de maladie approuvé.") Par ailleurs, ce texte ne renvoie pas à la disposition 105.5 du Statut et règlement et n'assimile donc pas une telle absence à l'absence pure et simple non autorisée, pour laquelle la disposition 110.1 du Statut et règlement du personnel prévoit des sanctions. La disposition 106.1 d), qui régit la situation d'un membre du personnel s'absentant pour raison de maladie sans fournir de certificat médical, prévoit, dans certains cas, que les jours d'absence seront déduits du congé annuel ou comptés comme congé sans traitement. Ainsi, les deux dispositions - 106.1 d) et f) - prévoient des situations fort semblables, et c'est par un raisonnement analogique que l'Organisation a appliqué, dans le cas présent, la même mesure que celle qui est prévue par la disposition 106.1 d). C'est donc

cette dernière qui a servi de base à la décision contestée. D'ailleurs, un tel raisonnement est plus favorable au membre du personnel, une déduction du congé annuel étant moins sévère que l'une des sanctions prévues par le chapitre X. Subsidiairement, l'Organisation rejette l'argument selon lequel l'absence aurait dû être sanctionnée conformément au chapitre X: en effet, rien n'obligeait l'administration, en face de deux interprétations possibles à choisir celle qui était la moins valable et la plus défavorable à la requérante. L'argument fondé sur un prétendu détournement de pouvoir est également sans pertinence, car la mesure attaquée n'était pas disciplinaire au sens du chapitre X. Enfin, la requérante n'apporte aucune preuve valable de la prétendue attitude vexatoire de l'Organisation. Rien non plus ne permet d'affirmer que les opinions du médecin de celle-ci ne peuvent être ni contrôlées, ni contestées.

En conséquence, l'Organisation prie le Tribunal de rejeter la requête comme mal fondée, ainsi que la demande de versement de dépens.

D. Dans sa réplique, la requérante précise certains points de fait sur lesquels la réponse de la défenderesse est, selon elle, inexacte. Quant aux arguments avancés par l'Organisation sur le droit, l'article 106.1 d) ne saurait s'appliquer car les faits de l'espèce sont radicalement différents de la situation prévue par cet article. L'Organisation a donc méconnu ce texte et s'est ainsi rendue coupable d'un détournement de pouvoir. D'ailleurs, rien ne l'autorise à agir par analogie en cas de silence du Statut et règlement. De plus, la solution adoptée n'était pas plus favorable à la requérante, car la procédure disciplinaire instituée par le chapitre X prévoit l'examen par un comité mixte de discipline, devant lequel l'intéressée aurait pu faire valoir ses arguments. La requérante maintient donc ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait observer que la réplique ne contient ni fait ni moyen nouveau et se borne donc à développer les arguments exposés dans sa réponse. En particulier, elle fait valoir que, contrairement à ce que la requérante soutient, et conformément à la jurisprudence du Tribunal de céans, l'interprétation par analogie est bien justifiée en cas de lacune dans le texte et que, lorsque deux textes sont applicables, celui qui est le plus favorable au fonctionnaire est retenu. La décision contestée en l'espèce remplit ces deux conditions. En outre, l'Organisation aurait été mal inspirée d'appliquer le système de sanctions disciplinaires aux faits prévus par la disposition 106.1 f) car, en vertu d'un principe général du droit, *poenalia sunt restringenda*. Par conséquent, elle maintient les arguments déjà présentes dans sa réponse et prie le Tribunal de déclarer la requête mal fondée.

CONSIDERE :

Sur la procédure orale sollicitée par la requérante

1. La requérante demande que la procédure écrite soit suivie d'un débat oral, la question sur laquelle le Tribunal doit se prononcer ayant un caractère général et intéressant l'ensemble du personnel de l'UNESCO. Dans sa lettre du 31 juillet 1981, l'Organisation a estimé que le cas peut être tranché sur la base de la documentation écrite et elle n'est donc pas en faveur de la procédure orale.

Le caractère prétendument général de la question, qui intéresserait l'ensemble du personnel de l' UNESCO ne justifie pas l'ouverture d'une procédure orale. Si le Tribunal peut prendre sa décision sur la base de la documentation présentée par les parties, il n'y a pas lieu normalement, selon l'article 12 du Règlement, d'ordonner que la procédure écrite soit suivie d'un débat oral.

2. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général en date du 15 avril 1981, au motif qu'elle est illicite et vexatoire et qu'elle constitue en réalité une mesure disciplinaire entachée de détournement de pouvoir .

3. La décision susmentionnée d'imputer sur le congé annuel les absences du 21 au 25 juillet 1980 ne viole aucune disposition du Statut et règlement du personnel. Etant donné que le médecin de l'Organisation estimait la demande de congé de maladie injustifiée, il appartenait à l'administration d'admettre ou de rejeter la demande de congé conformément à la disposition 106.1 f) du règlement,

Le Statut et règlement du personnel ne contient aucune disposition applicable à une absence que l'intéressé déclare être due à la maladie et qui n'est pas autorisée *ex post facto*. En particulier, les conditions de l'application de la disposition 105.5 relative aux absences non autorisées, et où il est fait état de mesures disciplinaires, ne sont pas remplies. Par conséquent, l'absence non autorisée *ex post facto* pour cause de maladie ne doit pas nécessairement

être assimilée à une simple absence non justifiée.

Comme l'absence non autorisée ex post facto pour cause de maladie n'est pas prévue dans le Statut et règlement du personnel, l'application par analogie de la disposition 106.1 d) ii) pour résoudre la situation ne saurait être considérée en principe comme illicite

Le recours à l'analogie pour combler, dans le Statut et règlement du personnel, une lacune que l'on peut raisonnablement imputer à une omission involontaire ne constitue pas une procédure irrégulière s'il ne porte atteinte à aucun droit du fonctionnaire et si les situations sont vraiment analogues.

Dans les circonstances de l'espèce, l'application par analogie de la disposition 106.1 d) ii) du règlement et non pas de la disposition 105.5, qui aurait entraîné les sanctions prévues à la disposition 110.1 ne constitue pas un détournement de pouvoir étant donné que l'Organisation n'a pas fait usage de ses compétences à des fins illégitimes.

4. Contrairement aux allégations de la requérante, la décision du 15 avril 1981 n'a pas non plus un caractère vexatoire.

De l'avis du Tribunal, ni le refus de prolonger le congé de maladie au delà de la période du 15 au 20 juillet, ni, compte tenu des éléments d'appréciation pris en considération par l'administration, la convocation au Bureau du personnel de la requérante, le 18 juillet, pour qu'elle se présente le même jour au médecin de l'UNESCO, ni le refus de soumettre le cas à un médecin expert, procédure qui n'est pas prescrite par le Statut et règlement du personnel, ne constituent des mesures vexatoires; au contraire, l'Organisation a exercé normalement ses compétences.

5. Le Tribunal doit cependant relever que le retard mis par le médecin de l'Organisation, le sieur Gariépy, qui avait examiné la requérante le 21 juillet 1980, à informer par écrit le Bureau du personnel, ce qu'il fit par sa note interne du 28 juillet, prête le flanc à la critique du point de vue administratif, même si l'on admet qu'après le 21 juillet, étant donné les doutes qu'il éprouvait, il décida de consulter par téléphone le sieur Duong, médecin traitant de la dame Gaujal Van-Espen, lequel avait autorisé les périodes antérieures de congé. Cependant, cette anomalie administrative ne suffit pas à vicier la décision attaquée et à justifier son annulation.

6. Le Conseil d'appel a constaté à juste titre que le Statut et règlement du personnel de l'UNESCO ne contient aucune disposition établissant la possibilité de vérifier les avis techniques du médecin de l'Organisation, ce qui oblige à agir avec beaucoup de prudence et de rigueur dans des cas tels que la présente espèce. Cette omission est d'autant plus frappante que le Statut et règlement du personnel des Nations Unies contient une disposition à cet effet.

7. Il ressort de ce qui précède que la décision du 15 avril 1981 n'est ni illicite ni vexatoire, ni entachée de détournement de pouvoir. Le Tribunal n'admet donc pas la conclusion de la requérante, qui demandait le versement de 6.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juin 1982.

André Grisel

J. Ducoux

H. Gros Espiell

