



UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES

Arrêt n° 2013-TANU-371



**Brisson
(Appelant)
contre
Commissaire général
de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies
pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
(Défendeur)**

ARRÊT

| | |
|--------------|--|
| Devant : | Juge Inés Weinberg de Roca, Présidente Juge Mary Faherty Juge Luis María Simón |
| Affaire n° : | 2012-422 |
| Date : | 17 octobre 2013 |
| Greffier : | Weicheng Lin |

| | |
|--------------------------|------------------------------|
| Conseils de l'appelant : | René Bouin/Matthieu Perrauds |
| Conseil du défendeur : | Anna Segall |

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (Tribunal d'appel) est saisi d'un recours formé par M. Lionel Brisson contre le jugement n° UNRWA/DT/2012/043 prononcé par le Tribunal du contentieux administratif de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (Tribunal de l'UNRWA et UNRWA ou Office, respectivement) le 11 septembre 2012 dans l'affaire *Brisson contre le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*. M. Brisson a interjeté appel le 26 novembre 2012 et le Commissaire général de l'UNRWA (Commissaire général) a répondu le 4 février 2013.

Faits et procédure

2. Le Tribunal de l'UNRWA a fait les constatations de fait suivantes, non contestées par les parties¹ :

... À partir du moment où il est entré au service de l'Office le 1^{er} décembre 1993 au titre d'un engagement d'une durée déterminée jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite en juillet 2005, le requérant a successivement occupé les fonctions de Directeur des affaires de l'UNRWA au Liban, Directeur des opérations de l'UNRWA à Gaza et Directeur des opérations du siège à Gaza.

... Son contrat a été prolongé une dernière fois du 1^{er} décembre 2004 au 31 décembre 2005, date à laquelle il a quitté l'Office. Le 6 juillet 2005, le requérant a eu 60 ans, c'est-à-dire l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires internationaux de l'Office.

... Le 9 novembre 2005, le requérant a été victime d'un attentat à la bombe au Grand Hyatt Hotel à Amman en Jordanie, où il était en mission officielle pour l'Office.

... Le 30 novembre 2005, le requérant a présenté un rapport à l'Office, dans lequel il demandait une indemnisation.

... Le 7 août 2007, le requérant a présenté une réclamation concernant les préjudices relevant de la responsabilité de son employeur, ceux-ci ayant été subis alors qu'il travaillait pour le compte de l'Office.

... Le 6 septembre 2007, l'Office a présenté une demande d'indemnisation au nom du requérant au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation.

... Le 3 avril 2009, le Comité consultatif a été saisi de la demande du requérant.

... Par mémorandum daté du 31 mai 2009, le Directeur de l'administration et des ressources humaines du siège de l'Office à Gaza a communiqué au Commissaire général les recommandations du Comité, à savoir :

¹ Jugement contesté, par. 2 à 19.

i) Que la maladie du demandeur (syndrome de stress post-traumatique) devrait être reconnue comme étant imputable à l'exercice de fonctions officielles pour le compte des Nations Unies;

ii) Que, sur la base de l'évaluation psychiatrique indépendante du 9 février 2009, le demandeur, qui souffre de troubles psychiques de niveau 3, devrait recevoir une indemnité de 133 662 dollars des États-Unis, représentant l'équivalent de cinquante (50) pour cent de son incapacité fonctionnelle permanente, en application de l'alinéa c) de l'article 11.3 de l'appendice D (sic) du Règlement du personnel.

... Dans un courriel daté du 2 juin 2009, le Commissaire général a fait savoir au requérant qu'il souscrivait à la recommandation du Comité consultatif.

... Le 16 juin 2009, le requérant a accepté le montant de 133 662 dollars des États-Unis.

... Toutefois, le requérant a considéré que l'indemnité précitée se limitait au syndrome de stress post-traumatique et ne couvrait pas les dommages corporels qu'il avait subis (surdité bilatérale et discopathie au niveau du rachis cervical) et la perte ultérieure de la capacité de gain, comme il est mentionné dans sa réclamation du 7 août.

... Le 17 novembre 2009, le requérant a présenté une demande d'indemnisation complémentaire concernant la question des dommages corporels et de la perte de gain qui n'avait pas été traitée par le Comité consultatif.

... Le 10 février 2010, le requérant a été informé par l'Office que le Comité avait recommandé de porter le taux de son incapacité fonctionnelle permanente à 52 % et de lui allouer une somme complémentaire de 5 346,48 dollars des États-Unis au titre des dommages corporels non encore indemnisés. Le Commissaire général a souscrit à la recommandation du Comité.

... Le requérant a refusé la proposition parce qu'il estimait que le montant proposé n'était pas conforme au barème figurant à l'appendice A 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'Office).

... Le 16 juin 2010, le requérant a été informé par l'Office qu'un montant supplémentaire de 15 000 dollars des États-Unis lui serait versé au titre de l'assurance contre les actes de malveillance. Le 22 juin 2010, le requérant a accepté l'offre.

... En revanche, le Comité a refusé d'indemniser le requérant pour la perte ultérieure de sa capacité de gain au motif que « l'Organisation n'était pas dans l'obligation d'indemniser les demandeurs pour ce préjudice après l'âge normal de départ à la retraite ».

... Le 15 juillet 2010, le requérant a adressé une lettre (en français) au Commissaire général, dans laquelle il demandait une révision de la décision administrative.

... Le 28 juillet 2010, le requérant a introduit une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA.

3. Dans son jugement n° UNRWA/DT/2012/043, le Tribunal de l'UNRWA a indiqué qu'« une décision administrative pouvait faire l'objet d'un recours au regard de l'application d'une disposition ou d'un article spécifique du Statut et du Règlement du personnel international », et « aucune disposition de ces textes réglementaires ne prévoyait d'indemnité en cas de perte de la capacité de gain après l'âge normal de départ à la retraite »². Le Tribunal de l'UNRWA a donc conclu que la décision de l'UNRWA de ne pas indemniser M. Brisson pour la perte de sa capacité de gain après l'âge normal de départ à la retraite ne constituait pas une décision administrative susceptible de recours au titre de l'article 11.1(A) du Règlement du personnel international. Le Tribunal de l'UNRWA a rejeté la demande au motif que, bien que recevable *ratione temporis*, elle était non recevable *ratione materiae*.

Argumentation

Appel de M. Brisson

4. M. Brisson fait valoir que le Tribunal de l'UNRWA a commis une erreur de droit en rejetant sa demande au motif que les fonctionnaires de l'Organisation ne pouvaient pas se maintenir en activité après l'âge normal de départ à la retraite fixé à 60 ans et qu'aucune disposition de son contrat de travail ou du Statut du personnel ne prévoyait d'indemnité en cas de perte de la capacité de gain après ledit âge normal de départ à la retraite.

5. M. Brisson indique que, selon l'article 11.1 de l'appendice A du Règlement du personnel international de l'UNRWA, le droit à une indemnité ne dépend pas de la question de savoir « si le fonctionnaire demeure au service de l'Office ou s'il est mis fin à ses fonctions ». Qui plus est, l'article 9.2 du Statut du personnel international de l'UNRWA, qui dispose que l'âge normal de départ à la retraite est fixé à 60 ans, prévoit également que, dans des cas exceptionnels, « le Commissaire général peut reculer cette limite d'âge dans l'intérêt de l'Office », ce qui s'est précisément produit en l'espèce. M. Brisson a atteint l'âge normal de départ à la retraite le 6 juillet 2005 et l'attentat à l'origine des dommages corporels de M. Brisson est survenu le 9 novembre 2005. Il entrait donc dans le champ d'application de la dérogation prévue à l'article 9.2. Le droit à indemnité acquis par l'application de cette dérogation ne prévoit pas de limite concernant la durée et repose exclusivement sur la démonstration d'un lien de causalité entre l'incapacité médicalement constatée et la perte de la capacité de gain.

² Jugement contesté, par. 31.

6. M. Brisson affirme que non seulement la décision contestée est en violation des conditions de son contrat de travail et du Statut du personnel, mais elle est aussi contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

7. M. Brisson avance l'argument selon lequel il était au service de l'Office au moment des dommages subis et qu'il a été contraint d'anticiper son départ à la retraite en raison de son incapacité. Il affirme qu'il est dans l'incapacité « totale » d'exercer une quelconque activité professionnelle. M. Brisson aurait pu sans difficulté travailler jusqu'en 2015, compte tenu de son type de carrière, soit au sein du système des Nations Unies ou en France.

8. Il insiste sur le caractère exceptionnel de sa situation, en l'occurrence son grade, la dérogation accordée par le Commissaire général quant à son âge de départ à la retraite et l'attentat criminel ayant causé des dommages à un fonctionnaire qui était au service de l'Organisation après l'âge normal de départ à la retraite.

9. M. Brisson demande que le Tribunal d'appel réforme le jugement rendu par le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA et lui accorde une indemnité de 1 440 000 dollars des États-Unis en application de l'alinéa d) de l'article 11.2 de l'appendice A du Règlement du personnel international. Ce montant l'indemniserait pour la perte de sa capacité de gain jusqu'en 2015.

Réponse du Commissaire général

10. Le Commissaire général soutient que le Tribunal de l'UNRWA n'a pas commis d'erreur de droit sur la question. Il soutient également que M. Brisson reprend essentiellement les arguments qu'il a déjà présentés devant le Tribunal de l'UNRWA sans démontrer comment celui-ci a erré.

11. Le Commissaire général fait valoir que le Tribunal de l'UNRWA a conclu à juste titre qu'aucune disposition du cadre réglementaire de l'UNRWA ou du contrat de travail de M. Brisson ne prévoit l'indemnisation en cas de perte de la capacité de gain après l'âge normal de départ à la retraite.

12. Le Commissaire général soutient que, contrairement à l'affirmation de M. Brisson selon laquelle ni l'article 9.2 du Statut du personnel international ni l'article 11.2 de l'appendice A du Règlement du personnel ne limitent la durée de l'indemnité, les dispositions relatives à l'indemnité en raison d'une incapacité partielle d'un fonctionnaire limitent clairement la période à laquelle l'indemnité doit être versée.

13. Le Commissaire général demande que le Tribunal d'appel confirme le jugement du Tribunal de l'UNRWA et rejette le recours dans son intégralité.

Considérants

14. Le Tribunal de l'UNRWA a décidé que la décision de l'Office de ne pas indemniser M. Brisson pour la perte de la capacité de gain après l'âge normal de départ à la retraite n'était pas une décision administrative susceptible de recours au titre de l'alinéa a) de l'article 11.1 du Règlement du personnel international de l'UNRWA.

15. Conformément à l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA :

1. Le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent Statut contre le Commissaire général en sa qualité de Directeur de l'Office pour :

a) Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée...

16. À l'instar de toute autre décision administrative, une décision de ne pas indemniser peut être contestée dès lors que l'Administration a le devoir d'agir avec justice, équité et transparence à l'endroit de ses fonctionnaires³.

17. En l'espèce, M. Brisson, qui était titulaire d'un engagement d'une durée déterminée, demande à être indemnisé de la perte de sa capacité de gain entre 2005 et 2015.

18. Nous notons que M. Brisson ne réclame pas d'indemnisation complémentaire au titre de son incapacité fonctionnelle permanente pour laquelle il a déjà été indemnisé, mais pour la perte de chance d'obtenir gains et salaires après l'âge de la retraite, qu'il a atteint en 2005.

19. Les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si l'incapacité de M. Brisson est « totale » ou « partielle ». Aux fins du présent appel, nous ne devons pas examiner cette question.

20. Conformément à l'article 11.1 de l'appendice A au Règlement du personnel international de l'UNRWA :

³ *Obdeijn c. le Secrétaire général des Nations Unies*, arrêt n° 2012-TANU-201, par. 33, se référant à *Ahmed c. le Secrétaire général des Nations Unies*, arrêt n° 2011-TANU-153, par. 45.

En cas de maladie ou de blessure entraînant une invalidité que le Commissaire général juge totale, et que le fonctionnaire demeure au service de l'Office ou qu'il soit mis fin à ses fonctions :

...

- b) Sans préjudice des prestations auxquelles le fonctionnaire peut prétendre en vertu d'autres clauses ... le traitement et les indemnités qui étaient versés au fonctionnaire...
 - i) Soit jusqu'au moment où il reprend ses fonctions;
 - ii) Soit, dans le cas où du fait de son invalidité, il ne reprend pas ses fonctions, jusqu'à la date de l'expiration de son engagement ou jusqu'à l'expiration d'une année civile à compter du premier jour d'absence imputable à la maladie ou à l'accident, la plus éloignée de ces deux dates étant retenue;...
- c) À partir de la date à laquelle le versement du traitement et des indemnités cesse d'être dû aux termes des clauses applicables du Statut et du Règlement du personnel, y compris l'alinéa b) du présent article, et tant que le fonctionnaire demeure atteint d'invalidité totale, l'Office lui verse une pension annuelle égale aux deux tiers de son traitement final soumis à retenue pour pension...

Conformément à l'article 11.2 de l'appendice A :

En cas de maladie ou de blessure entraînant une invalidité que le Commissaire général juge partielle :

...

- b) Les dispositions de l'article 11.1 b) s'appliquent :
 - i) Pendant la période au cours de laquelle le fonctionnaire se trouve, du fait de la maladie ou de la blessure, dans l'incapacité de s'acquitter de ses fonctions officielles;
 - ii) Si, du fait de son invalidité, le fonctionnaire est licencié, motif pris de ce qu'en raison de son état de santé, il n'est plus capable de servir l'Office;

...

- d) Si, lors de la cessation de service, il est établi qu'un fonctionnaire est, par suite d'une maladie ou d'une blessure, atteint d'invalidité partielle de sorte que sa capacité de gain se trouve atteinte, le fonctionnaire a droit à la fraction de l'indemnité annuelle prévue à l'article 11.1 c), qui correspond au pourcentage d'invalidité, déterminé en fonction de constats médicaux et eu égard à la perte de la capacité de gain qu'il a subie dans sa profession normale ou dans une profession équivalente répondant à ses titres et à son expérience.

21. Les deux dispositions établissent donc que l'indemnité doit être versée jusqu'à la date de cessation de service ou à l'expiration d'une année civile à compter du premier jour d'absence imputable à la maladie ou à l'accident, indépendamment de l'âge du fonctionnaire.

22. En vertu de l'article premier de l'appendice A, ces dispositions s'appliquent à tous les fonctionnaires internationaux de l'Office qui sont titulaires d'un engagement d'une durée déterminée, dont M. Brisson.

23. Un engagement d'une durée déterminée prend fin quand le titulaire atteint l'âge de départ à la retraite, soit 60 ans ou 62 ans, selon que le fonctionnaire a acquis la qualité de participant à la Caisse des pensions du personnel des Nations Unies avant ou après le 1^{er} janvier 1990 (art. 9.2 du Statut du personnel).

24. L'engagement d'une durée déterminée de M. Brisson a été prolongé de décembre 2004 à décembre 2005 dans les limites du Statut et du Règlement du personnel. Aucune circonstance exceptionnelle n'a été invoquée pour une prolongation au-delà de juillet 2005, lorsqu'il a atteint l'âge de 60 ans.

25. L'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a été saisi d'une question analogue de refus de verser une indemnité au-delà de l'âge de départ à la retraite dans l'affaire *Merón*. En réponse à une demande d'information de l'ancien Tribunal administratif concernant la politique de l'Organisation relative à cette question, le Comité consultatif, dans une lettre datée du 19 juillet 2004, a fourni les explications ci-après :

L'indemnisation pour perte de capacité de gain visée à l'article 11.2 d) est parfois accordée pour une brève période, si l'on s'attend à ce que le demandeur se remette suffisamment pour reprendre son travail. Dans les cas où il ne peut reprendre le travail, le Comité accorde une indemnité jusqu'à l'âge normal de la retraite, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 60 ou de 62 ans, selon la date d'entrée en fonctions du demandeur. *Dans le passé, ces indemnités étaient payées jusqu'au décès du demandeur ou tant qu'il y avait invalidité, comme dans le cas des indemnités accordées sur le fondement de l'article 11.1 c).* Ces dernières années, toutefois, le Comité a décidé que l'Organisation n'est pas tenue d'allouer une indemnité pour perte de capacité de gain au-delà de l'âge normal de la retraite et il a systématiquement appliqué cette interprétation de l'article 11.2 d). Le demandeur est informé de la date à laquelle la prestation cessera d'être servie, et cette date est incluse dans la décision du Secrétaire général⁴. (Souligné par l'ancien Tribunal administratif.)

⁴ Jugement n° 1197 (2004) de l'ancien Tribunal administratif, par. X, citant une lettre du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation en date du 19 juillet 2004.

26. Les informations recueillies par l'ancien Tribunal administratif auprès du Comité consultatif indiquent que la politique a changé en 1997⁵ et qu'à partir de cette date, les fonctionnaires qui demandaient une telle pension à la suite d'un accident subi au service de l'Organisation se la voyaient accordée « avec une indication selon laquelle elle serait seulement versée *jusqu'à leur mise à la retraite* »⁶.

27. L'accident de M. Brisson est survenu bien après la modification apportée en 1997. La nouvelle politique a été appliquée à M. Brisson de la même manière qu'à tous les autres fonctionnaires se trouvant dans des situations analogues. Il avait atteint l'âge de la retraite au moment où il a subi la blessure ayant entraîné son incapacité. Son appel doit donc être rejeté.

Jugement

28. L'appel est rejeté.

Version originale faisant foi : anglais

Fait le 17 octobre 2013, à New York, États-Unis.

(Signé)

Juge Weinberg de Roca,
Présidente

(Signé)

Juge Faherty

(Signé)

Juge Simón

Enregistré au Greffe le 19 décembre 2013, à New York, États-Unis.

(Signé)

Weicheng Lin, Greffier

⁵ Ibid., par. XIV.

⁶ Ibid., non souligné dans le texte.