



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2011/006

Jugement n° : UNDT/2011/174

Date : 7 octobre 2011

Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffé : Genève

Greffier : Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe

BARON

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT AVANT DIRE DROIT

Conseil du requérant :
Georges Holleaux

Conseil du défendeur :
Myriam Foucher, ONUG

Requête

1. Par requête enregistrée au Tribunal du contentieux administratif le 28 janvier 2011, le requérant conteste la décision en date du 29 octobre 2010 par laquelle le Secrétaire général a approuvé la recommandation du 13 octobre 2010 qui lui a été faite par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de rejeter la demande du requérant tendant à se voir attribuer un complément d'indemnité au titre d'une perte définitive des fonctions oto-rhino-laryngologiques (« ORL ») et pulmonaires.

2. Il demande au Tribunal :

a. De reconnaître qu'il a subi un préjudice ORL qui représente une perte définitive de fonction de 60%, ainsi qu'un préjudice pulmonaire représentant 10% de perte définitive de fonction, et de condamner le défendeur à l'indemniser en conséquence ;

b. De condamner le défendeur à lui verser l'équivalent de deux années de salaires afin de l'indemniser du préjudice né de la faute grave commise par l'Organisation en manquant à son devoir de fournir la protection et la sécurité nécessaires à ses agents.

Faits

3. Le requérant est entré au service de l'Organisation des Nations Unies à Genève le 10 septembre 2002 comme agent de sécurité à la classe G-2 au titre d'un engagement de courte durée. Le 1^{er} juin 2003, son engagement a été converti en engagement de durée déterminée de quatre mois et il a été affecté à Bagdad (Irak) à la sécurité rapprochée du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Irak.

4. Le 19 août 2003, le siège des Nations Unies à Bagdad a été la cible d'un attentat suicide au camion piégé qui a fait 22 morts, ainsi que de nombreux blessés dont le requérant.

5. Après avoir repris ses fonctions à Genève en octobre 2003, le requérant a reçu plusieurs contrats de courte durée. Le 1^{er} mars 2004, il a reçu un engagement de durée déterminée comme agent de sécurité à la classe G-3. Il a été promu caporal de sécurité (classe G-4) le 1^{er} mars 2006. Il a été mis fin aux fonctions du requérant le 28 août 2009 pour raisons de santé, suite à l'épuisement de ses droits à congé de maladie et à la décision du Comité des pensions du personnel des Nations Unies en date du 19 novembre 2008 de lui accorder une pension d'invalidité en vertu des dispositions de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

6. Auparavant, le 18 novembre 2003, le requérant a présenté à l'administrateur chargé des questions d'indemnités une demande d'indemnisation au titre de l'appendice D au Règlement du personnel. A compter de cette date, ses frais médicaux en lien avec les blessures causées par l'attentat lui ont été remboursés dans leur intégralité par application de l'article 11.2 de l'appendice D.

7. A sa réunion du 21 août 2008, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a recommandé au Secrétaire général de reconnaître comme imputables au service les problèmes de douleur à la colonne vertébrale du requérant, ainsi que le syndrome de stress post-traumatique dont il souffrait. Le Secrétaire général a accepté la recommandation le 2 octobre 2008.

8. Par courrier électronique du 5 novembre 2008, la spécialiste des ressources humaines en charge du dossier à l'Office des Nations Unies à Genève (« ONUG ») a précisé à l'intention du requérant les différents mécanismes de compensation et le 14 novembre 2008 il a été informé de la procédure relative à l'assurance contre les actes de malveillance.

9. A sa réunion du 14 novembre 2008, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a recommandé au Secrétaire général d'exiger du requérant qu'il subisse, par application de l'article 14 de l'appendice D, deux examens médicaux indépendants, l'un psychiatrique et l'autre orthopédique, afin de déterminer s'il avait subi une perte définitive de fonction au titre de l'article 11.3 de l'appendice D.

10. Par lettre du 26 novembre 2008, le requérant a été informé de la décision du Comité des pensions du personnel des Nations Unies de lui accorder une pension d'invalidité en vertu des dispositions de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

11. Le 6 janvier 2009, le Secrétaire général a approuvé la recommandation susmentionnée du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation (voir par. 9).

12. Par courrier électronique du 5 mars 2009, la spécialiste des ressources humaines en charge du dossier à l'ONUG a de nouveau résumé à l'intention du requérant l'ensemble des prestations prévues par les textes en vigueur et auxquelles le requérant pouvait prétendre. Outre la pension d'invalidité accordée par le Comité des pensions du personnel des Nations Unies, d'une part, et les mécanismes d'indemnisation prévus par l'appendice D au Règlement du personnel (remboursement intégral des frais médicaux liés directement liés à son accident du travail, demande de congé spécial et indemnité pour perte de fonction) d'autre part, elle a également mentionné l'assurance contre les actes de malveillance et renvoyé le requérant vers la personne compétente.

13. Le 21 août 2009, suite à sa réunion du 7 août 2009, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a recommandé au Secrétaire général :

a. D'accorder au requérant, en application de l'article 11.3 de l'appendice D, une indemnité de 221 483,03 USD au titre d'une perte définitive de fonction de 67% liée à ses problèmes de colonne vertébrale et de syndrome de stress post-traumatique ;

b. Le degré de perte définitive de fonction reconnu entraînant une invalidité totale, de lui verser la pension annuelle prévue à l'article 11.1 de l'appendice D ;

c. D'exiger du requérant, en vertu de l'article 14 de l'appendice D, qu'il subisse un examen médical indépendant afin de déterminer s'il avait subi une perte définitive de fonction additionnelle liée à ses troubles ORL et pulmonaires.

14. Le 25 août 2009, le Secrétaire général a approuvé les recommandations susmentionnées. Le requérant a reçu notification de la décision du Secrétaire général le 16 septembre 2009.

15. Le 2 août 2010 le requérant a été informé de la décision du Secrétaire général de lui octroyer une compensation mensuelle d'un montant de 2 604,42 USD, en application de l'article 11.1 de l'appendice D, en sus de la pension d'invalidité versée par la Caisse commune des pensions.

16. Le 13 octobre 2010, suite à sa réunion du 20 août 2010, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation a recommandé au Secrétaire général, sur la base des expertises médicales obtenues, de rejeter la demande du requérant tendant à se voir attribuer un complément d'indemnité au titre d'une perte définitive des fonctions ORL et pulmonaires. Le Secrétaire général a accepté la recommandation du Comité consultatif le 29 octobre 2010 et le requérant a été informé de cette décision par lettre du 8 novembre 2010.

17. Le 28 janvier 2011, le requérant a présenté une requête au Tribunal contre le refus de lui accorder un complément d'indemnité au titre d'une perte définitive des fonctions ORL et pulmonaires.

18. Le défendeur a soumis sa réponse le 2 mars 2011. Le requérant a introduit un mémoire en réplique le 15 mars et le défendeur a présenté des commentaires additionnels le 29 mars 2011.

19. Le 5 octobre 2011, une audience a eu lieu à laquelle ont assisté en personne le conseil du requérant et le conseil du défendeur.

Arguments des parties

20. Les arguments du requérant sont les suivants :

Sur la recevabilité

a. Contrairement à ce qui est soutenu en défense, la requête est recevable car la règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes n'est prévue par aucun texte applicable aux Nations Unies ;

b. En outre, la rédaction du texte de l'article 17 de l'appendice D au Règlement du personnel ne crée qu'une possibilité, et non une obligation, pour le fonctionnaire de solliciter un nouvel examen au Secrétaire général ;

c. Quand bien même l'article 17 de l'appendice D aurait un caractère obligatoire, la décision du Secrétaire général du 29 octobre 2010 pourrait être considérée comme faisant suite à un nouvel examen quant au degré d'invalidité ;

Sur le fond

d. Les Nations Unies ont manqué à leur devoir d'assurer la protection de son personnel en Irak ainsi que cela ressort du rapport de la commission indépendante sur la sécurité et la sûreté du personnel des Nations Unies en Irak, mais aussi du rapport du Groupe chargé d'évaluer les responsabilités pour la sécurité avant l'attentat de Bagdad. L'Organisation a ainsi commis une faute lourde qui engage sa responsabilité. Les blessures et séquelles en résultant pour le requérant sont imputables au service, ainsi que l'a reconnu la décision du Secrétaire général du 2 octobre 2008, et il est fondé à demander à l'Organisation réparation des préjudices subis ;

e. L'indemnité reçue par application de la décision du 25 août 2009, correspondant à la perte définitive de fonction de 67% de la personne, ne couvre pas le préjudice pulmonaire subi, ni le préjudice ORL tels qu'ils ont été expertisés et c'est à tort que le Secrétaire général a refusé de les prendre en compte par sa décision du 29 octobre 2010, suite à l'avis du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation ;

f. La complexité et la lenteur du processus d'indemnisation a des conséquences sur l'état de santé du requérant et également sur celui de sa famille ;

g. Il demande que son préjudice ORL soit fixé à 60% de perte de fonction, et son préjudice pulmonaire à 10%, selon le barème des pensions militaires, et à être indemnisé en conséquence ;

h. Il n'y a pas de plafond pour l'indemnisation réclamée dès lors que la faute lourde de l'Organisation est établie ;

i. Le Tribunal est tout à fait compétent pour interpréter les rapports médicaux fournis, et en particulier pour déterminer si les conclusions juridiques correctes ont été tirées des évaluations médicales.

21. Les arguments du défendeur sont les suivants :

Sur la recevabilité

a. La requête n'est pas recevable dès lors que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours interne avant de présenter sa requête au Tribunal. En effet, l'article 17 de l'appendice D au Règlement du personnel prévoit un tel recours préalable au Secrétaire général ;

b. La faute lourde qu'aurait commise l'Organisation en n'assurant pas la protection de son personnel en Irak et qui imposerait à l'Administration d'indemniser tous les préjudices subis par le requérant, même au-delà des plafonds prévus par la réglementation, ne peut être invoquée à l'occasion du présent litige qui est limité à la décision critiquée, à savoir celle prise sur la base de recommandations du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation. En l'absence de contrôle hiérarchique, l'argument n'est pas recevable en ce qu'il n'a pas de lien avec la décision contestée et aurait dû être soulevé à l'occasion d'une procédure séparée ;

Sur le fond

c. La recommandation du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation du 13 octobre 2010 et celle du 21 août 2009 sont fondées sur l'avis de deux experts indépendants mandatés par ledit Comité. Ils ont considéré que le requérant n'avait pas subi de perte fonctionnelle additionnelle liée à ses troubles ORL et pulmonaires et il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle d'organes administratifs chargés de rendre des décisions d'ordre médical ;

d. Il convient de rappeler que suite à la décision prise sur la base de la recommandation du Comité consultatif du 21 août 2009, le requérant a reçu la somme de 221 483,03 USD alors que le maximum auquel il pourrait prétendre au titre de l'article 11.3 de l'appendice D est de 234 448 USD.

Jugement

22. Il est constant que le requérant, en contestant la seule décision du Secrétaire général en date du 29 octobre 2010, a limité son recours au rejet de sa demande d'attribution d'un complément d'indemnité au titre d'une perte définitive des fonctions ORL et pulmonaires, indemnité qui est régie par l'appendice D au Règlement du personnel qui dispose du paiement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies.

23. S'il a soutenu dans sa requête écrite devant le Tribunal qu'en raison de la faute lourde commise par l'Organisation en n'assurant pas la protection de son personnel, il est fondé à réclamer une indemnisation qui n'est pas limitée aux seuls montants prévus par l'appendice susmentionné, le requérant a abandonné oralement à l'audience les prétentions susmentionnées. En tout état de cause, le Tribunal ne peut que constater qu'une telle demande est irrecevable dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que, suite à une demande de sa part, il ait fait naître une décision de refus du Secrétaire général seule susceptible d'être contestée devant le présent Tribunal et au demeurant qu'il aurait dû antérieurement soumettre au contrôle hiérarchique.

24. Il y a donc lieu pour le Tribunal de rejeter comme irrecevable la demande d'indemnisation du requérant liée à la faute lourde qu'aurait commise l'Organisation.

25. Ainsi, le Tribunal se considère comme saisi uniquement de la contestation de la décision du 29 octobre 2010.

26. Le défendeur soutient qu'en ce qui concerne cette dernière demande, la requête est irrecevable dès lors qu'avant de la présenter devant le présent

Tribunal, le requérant n'a pas épuisé toutes les voies de recours internes dont il disposait.

27. L'article 8.1 du Statut du présent Tribunal dispose :

Toute requête est recevable si :

a) Le Tribunal est compétent pour en connaître en vertu de l'article 2 du présent Statut ;

b) Le requérant est habilité à l'introduire en vertu de l'article 3 du présent Statut ;

c) Le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis ; ...

28. La disposition 11.2 du Règlement du personnel stipule, concernant le contrôle hiérarchique :

b) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement telle décision administrative prise sur avis d'organes techniques, comme par le Secrétaire général, ou telle décision prise au Siège à New York d'imposer une mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2, arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire, n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique [au Secrétaire général].

29. L'appendice D au Règlement du personnel régit le paiement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies. Son article 17 dispose:

a) Dans les 30 jours qui suivent la notification de la décision prise par le Secrétaire général quant au point de savoir s'il y a ou non blessure ou maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles, ou quant à la nature et au pourcentage de l'invalidité, le fonctionnaire peut demander que ladite décision fasse l'objet d'un nouvel examen ; toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général peut accepter de prendre en considération une demande présentée après l'expiration dudit délai. Le fonctionnaire doit indiquer dans ladite demande le nom du médecin qu'il a choisi pour le représenter à la commission médicale dont il est question à l'alinéa b du présent article;

b) Si ladite demande se fonde sur des motifs médicaux, une commission médicale examine ces motifs et rend compte au Comité consultatif pour les questions d'indemnités. La commission médicale se compose des personnes suivantes: i) un médecin qualifié choisi par le requérant; ii) le Directeur du Service médical

de l'Organisation des Nations Unies ou un médecin choisi par lui;
iii) un troisième médecin qualifié choisi par les deux médecins visés sous i et ii, mais qui ne peut être médecin de l'Organisation des Nations Unies ;

c) Le Comité consultatif pour les questions d'indemnités adresse ses recommandations, avec le rapport de la commission médicale, au Secrétaire général, qui tranche en dernier ressort ;

30. La décision contestée est celle du 29 octobre 2010 par laquelle le Secrétaire général a approuvé la recommandation qui lui a été faite le 13 octobre 2010 par le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de rejeter la demande du requérant tendant à se voir attribuer un complément d'indemnité au titre d'une perte définitive des fonctions ORL et pulmonaires. Ladite décision est donc une décision du Secrétaire général prise sur avis d'un organe technique et à ce titre, par application de l'article 8.1(c) du Statut du Tribunal et de la disposition 11.2(b) du Règlement du personnel cités ci-dessus, le requérant était dispensé d'en demander le contrôle hiérarchique.

31. Cependant, le défendeur soutient que l'article 17 de l'appendice D au Règlement du personnel imposait au requérant, s'il souhaitait contester la décision du Secrétaire général, et avant de présenter une requête devant le présent Tribunal, d'utiliser la voie de recours interne qui lui était offerte par l'article précité et qui lui permettait de demander au Secrétaire général de reconsidérer sa décision. Le requérant soutient quant à lui que la rédaction du texte est claire, « le fonctionnaire peut demander que ladite décision fasse l'objet d'un nouvel examen », qu'il s'agit d'une simple faculté qui lui est offerte et donc qu'il avait le choix de ne pas l'utiliser en saisissant directement le Tribunal.

32. Il appartient donc au Tribunal de se prononcer sur le caractère obligatoire ou non de la demande de nouvel examen au Secrétaire général prévue par l'article 17(a) de l'appendice D et ainsi d'interpréter l'intention du rédacteur du texte.

33. Le Tribunal considère, à la lecture des textes précités, qu'un des buts du Secrétaire général en les édictant a été de minimiser les recours contentieux en instituant le principe du recours hiérarchique préalable obligatoire de façon à

permettre à l'Administration de corriger elle-même ses propres erreurs. Toutefois, une exception a été prévue au recours hiérarchique obligatoire, à savoir lorsque la décision critiquée est prise sur avis d'un organe technique, pour tenir compte du fait que le service chargé d'examiner les demandes de contrôle hiérarchique aurait des difficultés pour apprécier la légalité de décisions à caractère plus technique que juridique.

34. Cependant, faisant une exception à l'exception ci-dessus, en ce qui concerne les décisions d'imputabilité au service de maladies ou accidents et la nature et le pourcentage de l'invalidité en résultant, en cas de contestation par le fonctionnaire le Secrétaire général a institué par l'article 17 de l'appendice D précité, compte tenu du caractère spécifique des questions médicales, un nouvel examen par une commission médicale de la décision qu'il a prise sur recommandation du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation. Cette commission médicale, prévue par l'alinéa b) du même article 17 et qui n'est compétente que si le recours est fondé sur des motifs médicaux, n'est composée que de médecins dont un au moins ne peut être médecin de l'Organisation. Elle rend son rapport au Comité consultatif susmentionné et le Secrétaire général tranche en dernier ressort au vu de la nouvelle recommandation du Comité et du rapport de la commission médicale.

35. Le Tribunal considère que seule l'existence d'une telle procédure de recours permet au Secrétaire général, lorsque sa première décision est contestée pour des motifs médicaux comme en l'espèce, de prendre une décision en étant suffisamment informé, ce qui ainsi garantit à la fois les droits du fonctionnaire et ceux de l'Organisation. Ainsi, l'intention du Secrétaire général a été de faire de ce recours un préalable obligatoire au dépôt d'une requête devant le présent Tribunal.

36. Toutefois, il résulte de la rédaction de l'article 17(a) de l'appendice D que le mot « peut » a été utilisé alors que le mot « doit » aurait dû l'être. Ainsi, même si ce texte doit être interprété comme imposant au fonctionnaire d'exercer un tel recours préalable avant de présenter sa requête devant le Tribunal, en l'espèce, eu égard à l'ambiguïté de sa rédaction, il ne saurait conduire le Tribunal à déclarer la requête irrecevable.

37. Ainsi la requête ne peut être que déclarée recevable et il y a lieu de se prononcer sur le fond.

38. Toutefois, en l'état du dossier, compte tenu qu'il n'y figure pas de certificats médicaux établissant de façon indépendante la nature et l'importance des troubles ORL et pulmonaires dont souffrirait le requérant, il appartient au Tribunal, avant dire droit sur le bien-fondé de la demande du requérant et par application des articles 9.1 de son Statut et 19.1 de son règlement de procédure, d'ordonner qu'une expertise médicale soit réalisée par une commission de médecins dans les conditions ci-après définies :

- a. Chacune des parties désignera un médecin pour la représenter. Les deux praticiens désigneront d'un commun accord un troisième médecin qui présidera aux travaux de ladite commission ;
- b. La commission médicale ainsi désignée aura pour mission de se prononcer sur la question de savoir si le requérant est atteint d'une perte définitive de fonctions ORL et pulmonaire, d'en évaluer l'importance et de dire si ces troubles sont imputables à l'attentat dont il a été victime. A cet effet, elle procédera à l'examen du requérant et se fera communiquer tous les documents et certificats médicaux qu'elle jugera utiles ;
- c. La commission médicale rendra son rapport au Tribunal dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement aux parties ;
- d. Le défendeur est chargé de faciliter l'organisation du travail de ladite commission ;
- e. Le défendeur avancera les coûts des opérations d'expertise, notamment les honoraires des médecins. A l'issue de la présente instance, le Tribunal décidera de la partie qui supportera définitivement les frais d'expertise ;

f. Toute difficulté rencontrée pour la conduite des opérations d'expertise sera soumise au Tribunal par les parties ou par le président de la commission médicale.

Décision

39. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE:

a. La demande d'indemnisation présentée par le requérant liée à la faute lourde qu'aurait commise l'Organisation est rejetée ;

b. Avant dire droit sur le reste des prétentions du requérant, une commission d'experts médicaux est établie qui fonctionnera dans les conditions décrites ci-dessus ;

c. Toutes les demandes présentées par les parties sur lesquelles il n'a pas été statué par le présent jugement sont renvoyées à une décision ultérieure.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 7 octobre 2011

Enregistré au greffe le 7 octobre 2011

(Signé)

Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe, Genève