

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaire ABOUKRAT

Jugement No 1139

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par Mlle Michèle Aboukrat le 29 novembre 1990 et régularisée le 4 janvier 1991, la réponse de l'OMS du 1er mars, la réplique de la requérante du 10 avril et la duplique de l'Organisation du 30 avril 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions VII.2.72 et 2.78 du Manuel de l'OMS et l'annexe E à la section II.7 du Manuel (Dispositions régissant le paiement des indemnités aux membres du personnel en cas de maladie, d'accident ou de décès imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'OMS);

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. La requérante, ressortissante française, travaille au siège de l'OMS à Genève en qualité d'assistante au grade G.7 dans le Service des fournitures de la Division du personnel et des services généraux. Le 4 novembre 1983, alors qu'elle ouvrait le tiroir d'un classeur, le classeur a basculé, lui causant une blessure douloureuse à la main et au bras droits et à la nuque. Le 10 juillet 1985, l'Organisation a reconnu que l'accident était imputable à l'exercice de fonctions officielles.

Au mois d'août 1985, elle a demandé un congé afin de suivre une cure de thalassothérapie, et le secrétaire du Comité consultatif pour les questions d'indemnité (CCQI) a accepté de couvrir les frais de deux semaines de traitement et d'hébergement à Quiberon, en France. Elle a suivi un traitement dans une clinique thermale en septembre 1985, dont le coût lui a été remboursé au taux de 1.006 francs français par jour.

Le certificat et l'ordonnance signés de son médecin et datés du 15 décembre 1988 prescrivaient une cure de thalassothérapie de dix-huit jours à Biarritz ou à Quiberon. Le 23 janvier 1989, elle s'est adressée au Secrétaire du Comité pour réclamer le paiement intégral des frais d'un séjour de vingt et un jours à l'hôtel Miramar à Biarritz au taux de 1.810 francs français par jour et d'une cure de thalassothérapie de dix-huit jours à raison de 315 francs par jour, soit un total de 43.680 francs. Dans un mémorandum du 30 janvier intitulé "Cure de thalassothérapie", un fonctionnaire du Service des assurances lui a répondu qu'elle se verrait rembourser, au taux de 25 dollars des Etats-Unis par jour, les frais de séjour dans un établissement thermal du 11 juin au 2 juillet 1989 et, sur présentation des factures, pour le montant intégral de tout traitement médical et spécial suivi pendant la cure.

Dans un mémorandum du 2 février 1989, elle a objecté que les règles applicables n'étaient pas les règles sur l'assurance maladie, mais bien les règles concernant la réparation d'un accident survenu pendant le service : annexe E à la section II.7 du Manuel. Dans un mémorandum du 3 février, le fonctionnaire du Service des assurances, agissant en sa qualité de secrétaire du Comité consultatif, a souligné que si, aux termes du règlement sur l'assurance maladie, elle ne pouvait toucher que les quatre cinquièmes du coût du traitement, elle bénéficierait d'un remboursement intégral, et que la question serait soumise au Comité.

Par mémorandum du 31 mai 1989, le secrétaire l'a informée que, sur recommandation du Comité, le Directeur général autoriserait, sur présentation d'une facture détaillée, le remboursement du coût d'un séjour ne dépassant pas vingt et un jours dans un hôtel correspondant au taux du per diem pour la France en dehors de Paris - soit 106 dollars (670 francs) par jour; en outre, le coût intégral de la cure de thalassothérapie serait remboursé.

Après un nouvel échange de correspondance, la requérante a recouru devant le Comité d'appel le 24 juillet.

Le 22 août, elle a demandé que l'on assume ses frais de déplacement jusqu'à Biarritz et sa demande a été transmise au Comité consultatif.

Elle a suivi une cure de thalassothérapie à Biarritz du 4 au 21 septembre 1989.

Le 14 septembre, le secrétaire du Comité consultatif lui a écrit pour l'informer que, conformément aux dispositions de la section III, paragraphe 9 a), du règlement sur les indemnités, qui lui permettait d'exposer les "frais de déplacement nécessairement encourus pour recevoir un traitement approprié", elle se verrait rembourser ses frais de voyage, non pas jusqu'à Biarritz, mais jusqu'à Aix-les-Bains, en Savoie, station la plus proche de Genève où le Comité estimait qu'"un traitement thermal approprié est dispensé".

Le 4 octobre, elle a écrit au service médical pour souligner qu'une cure de thalassothérapie lui avait été prescrite à Biarritz ou Quiberon, et que le point de vue du Comité était en contradiction avec cette prescription. Dans un mémorandum du 6 octobre adressé au directeur du personnel, elle a proposé qu'on lui paie un montant de 1.000 francs par jour au lieu du coût réel de 1.810 francs, mais le directeur a répondu le 24 octobre qu'il fallait attendre le rapport du Comité d'appel.

Dans son rapport du 7 août 1990, le Comité a estimé que la requérante aurait dû chercher à Biarritz un hôtel meilleur marché, que la décision du Directeur général avait été raisonnable et qu'il devrait rejeter son appel. Par lettre du 3 septembre 1990, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général l'a informée qu'il s'était rangé à l'avis du Comité.

B. La requérante déclare qu'elle éprouve presque constamment de violentes douleurs et que son handicap physique l'empêche de vivre et de travailler comme avant l'accident. On lui a conseillé de suivre une cure de thalassothérapie chaque année, et sa requête a pour but d'établir précisément jusqu'à quel point l'OMS est tenue de participer au coût élevé du traitement. Elle n'a pas de contrat permanent : si elle quittait l'OMS, elle aurait du mal non seulement à couvrir ces frais, mais aussi à gagner sa vie.

Aux termes du paragraphe 9 a) du règlement sur les indemnités, un membre du personnel qui est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions - ainsi que l'OMS admet que ce fut le cas de la requérante - "a droit, pour autant que le montant en soit raisonnable, au remboursement de tous les frais de médecin, de chirurgie, de pharmacie, d'hospitalisation et de convalescence ainsi que des frais de déplacement nécessairement encourus pour recevoir un traitement approprié". La question qui se pose est donc de savoir quel est le montant qu'il serait raisonnable de rembourser à la requérante pour la cure de thalassothérapie qu'elle a suivie du 4 au 21 septembre 1989.

Ce traitement a été prescrit - à Biarritz ou Quiberon - par le docteur même que le médecin-conseil de l'OMS avait recommandé, et ce dernier a approuvé la prescription du médecin traitant. Lorsqu'elle a réservé une chambre à l'hôtel Miramar en août 1989, elle croyait de bonne foi que l'Organisation lui rembourserait ses dépenses.

En premier lieu, lorsqu'elle a demandé le 23 août un congé de maladie et le remboursement des frais de voyage jusqu'à Biarritz, elle a reçu dans les quarante-huit heures et sans discussion une avance de 4.000 francs suisses.

En second lieu, étant donné que l'OMS avait couvert ses dépenses en 1985, pourquoi n'en eût-il pas été de même au taux quotidien supérieur justifié par l'inflation survenue pendant les quatre années qui s'étaient écoulées depuis ?

Troisièmement, il n'était pas raisonnable de supposer qu'elle puisse attendre le traitement plus longtemps : elle n'a été informée de la décision du Directeur général qu'en septembre 1990, soit vingt et un mois après qu'elle eut soumis la prescription au médecin-conseil et au secrétaire du Comité consultatif. Toute objection à cette prescription ne pouvait venir que de ces deux personnes; or, tout au contraire, le médecin-conseil l'a approuvée et le secrétaire a accepté le remboursement intégral du coût du traitement.

Quant à son hébergement, l'article VII.2.78 du Manuel prévoit dans certaines circonstances le remboursement des frais de séjour dans un meilleur hôtel.

La requérante invite le Tribunal à dépasser les limites du présent litige et à se prononcer sur son droit au remboursement systématique des frais d'une cure de thalassothérapie et d'hébergement pendant dix-huit jours chaque année, et ce aussi longtemps que ses médecins prescriront le traitement; sur son droit à un remboursement

similaire au cas où elle devrait quitter l'Organisation, et sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour résoudre le problème qui se poserait si elle trouvait un autre emploi; et enfin sur la compensation pécuniaire des préjudices résultant de son incapacité professionnelle partielle et la perte des agréments de la vie (elle est obligée de prendre des calmants et de suivre un traitement pendant son temps libre; elle a dû renoncer à pratiquer le sport; elle ne peut conduire une voiture sur de longues distances; il arrive souvent qu'elle perde l'équilibre; et elle a besoin d'une aide-ménagère).

Elle demande : 1) l'annulation de la décision attaquée; 2) le remboursement de tous les frais encourus pour suivre le traitement à Biarritz en septembre 1989; 3) le remboursement annuel de tous les frais qu'elle devra encourir à l'avenir pour suivre des cures de thalassothérapie; et 4) le versement d'un montant de 10.000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS fait observer que la conclusion 2) couvre les frais de traitement, d'hébergement et de voyage. Etant donné que son recours interne était dirigé contre la décision du Directeur général du 31 mai 1989 et que cette décision ne concernait que les coûts du traitement et de l'hébergement, sa demande de remboursement des frais de voyage est irrecevable parce qu'elle n'attaque pas une décision du Directeur général sur ce sujet. Comme la décision lui a été notifiée le 14 septembre 1989 et qu'elle n'a jamais recouru contre elle, la requête est également irrecevable du fait que les moyens de recours internes n'ont pas été épuisés. En tout état de cause, la demande n'est pas fondée puisque la décision concernant les frais de voyage est conforme aux dispositions de la section III, paragraphe 9 a), du règlement sur les indemnités, qui interdit le remboursement de dépenses superflues.

La conclusion 3), relative à la demande de remboursement des frais de cures futures, est également irrecevable parce qu'elle ne fait pas l'objet de la décision attaquée. Si la requérante a besoin de suivre un traitement à l'avenir, elle n'aura qu'à soumettre sa demande par la voie habituelle.

La demande additionnelle d'indemnité qu'elle présente dans son mémoire pour compenser une incapacité de travail et la perte des agréments de la vie est irrecevable pour la même raison.

Quant à sa conclusion tendant à l'annulation de la décision attaquée, sa demande de remboursement des frais de cure est sans objet puisque le Directeur général a décidé de rembourser intégralement ces frais.

Ainsi, la seule question qui continue à se poser est celle du coût de son hébergement. La réponse est en l'occurrence fournie par le paragraphe 9 a), qui prévoit que le membre du personnel a droit au remboursement de tous les frais "pour autant que le montant en soit raisonnable". Or la requérante s'est montrée déraisonnable en choisissant l'hôtel Miramar de Biarritz, un palace élégant et somptueux à quatre étoiles. L'article VII.2.78 du Manuel ne justifie pas non plus ce choix. L'institut de thalassothérapie recommandait également sept hôtels à trois étoiles, trois à deux étoiles et deux à une étoile. Il était d'autant moins raisonnable de choisir le Miramar qu'elle savait, par un mémorandum de l'Organisation en date du 30 janvier 1989 et d'autres notes, qu'elle risquait de ne pas se voir rembourser ses frais. Le fait d'avoir reçu rapidement une avance au mois d'août 1989 ne préjugait en rien un remboursement : en effet, elle avait demandé une avance de 7.000 francs suisses, mais n'en a obtenu que 4.000.

Que l'on ait fait droit à sa demande en 1985 ne crée pas un précédent. A cette époque, c'est le secrétaire du Comité consultatif qui lui avait accordé le remboursement des frais d'hébergement à l'hôtel Sofitel de Quiberon, en se prévalant de "circonstances tout à fait particulières". Ces circonstances n'étaient pas précisées, le remboursement était contraire à la pratique, et le Directeur général n'avait alors pris aucune décision sur une recommandation du Comité consultatif.

Aux termes de l'article VII.2.72 du Manuel, l'indemnité journalière a pour but "de permettre à un fonctionnaire de séjourner dans un hôtel de bon standing". La somme que le Directeur général a décidé de rembourser à la requérante répondait à ce but et, par conséquent, était raisonnable.

D. Dans sa réplique, la requérante développe certains de ses moyens précédents. Elle déplore en particulier que l'OMS ne soit pas disposée à rechercher une solution globale aux problèmes soulevés par l'accident dont elle a été victime dans l'exercice de ses fonctions.

Pour ce qui concerne la recevabilité, elle fait observer que l'on ne pouvait pas supposer qu'elle imagine que la décision du 14 septembre 1989 tendant à limiter ses frais de voyage serait soustraite à la connaissance du Comité d'appel. Elle a soulevé la question des frais de voyage dans son mémorandum du 6 octobre 1989, mais le directeur

du personnel l'a esquivée dans sa réponse du 24 octobre. Il n'est pas équitable de la part de l'Organisation d'avoir recours à un jeu de procédure.

L'OMS n'est pas de bonne foi en s'efforçant de montrer qu'elle l'avait avertie par avance que ses frais d'hébergement ne seraient pas remboursés. Elle invoque son offre originale du 30 janvier 1989 portant sur l'octroi d'un montant de 25 dollars par jour; mais une offre originale similaire n'avait pas été maintenue en 1985 car il s'agissait d'une simple erreur administrative. Il n'existait pas de "circonstances tout à fait particulières" justifiant une différence de traitement en 1985.

Quant au choix de l'hôtel, l'hôtel Miramar était le plus proche de la clinique; le second par ordre de proximité se trouvant à une demi-heure de marche, les aller et retour journaliers auraient détruit en grande partie l'effet du traitement, et l'OMS n'aurait sans doute pas couvert les frais de taxi.

L'indemnité journalière de subsistance, dont la requérante s'est vu offrir l'équivalent, est sans pertinence en l'espèce car elle est destinée aux fonctionnaires en mission officielle, et non aux personnes obligées de se déplacer pour suivre un traitement que nécessite un handicap physique. Pourquoi la requérante ne recevrait-elle que le taux ordinaire applicable hors de Paris alors que les hôtels dans les stations thermales sont aussi coûteux que dans la capitale ? Et pour quelle raison devrait-elle présenter des justificatifs de ses frais, alors que les fonctionnaires en mission ont automatiquement droit à l'indemnité ?

Elle maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation allègue que la réplique ne contient aucun élément nouveau. Elle relève ce qu'elle considère comme des distorsions des faits de la part de la requérante, soulignant en particulier que la décision du 14 septembre 1989 relative aux frais de voyage n'a pas été "soustraite à la connaissance" du Comité d'appel : cette décision n'a tout simplement pas fait l'objet d'un recours de la part de la requérante. L'OMS ne lui a jamais dit que ses frais d'hébergement ne seraient pas remboursés; elle l'a avertie que ses frais seraient remboursés à concurrence de l'indemnité journalière, et ce par écrit au moins à quatre reprises. Par ailleurs, le 24 juillet 1989, soit deux mois avant le début de la cure, elle a fait recours contre la décision de ne pas lui rembourser intégralement ses frais d'hôtel. Son accusation est en contradiction avec les déclarations contenues dans sa requête.

CONSIDERE :

1. Le 4 novembre 1983, la requérante a été victime d'un accident dans les locaux de l'OMS, qui a été reconnu imputable au service. Dans le cadre du traitement prescrit, elle devait faire une cure de thalassothérapie. Au mois d'août 1985, le secrétaire du Comité consultatif pour les questions d'indemnité (CCQI) l'a informée qu'il avait décidé de couvrir intégralement les frais de la cure, y compris les frais d'hôtel. La cure a eu lieu en septembre 1985 à Quiberon, en France. L'Organisation a remboursé intégralement les frais médicaux et les frais d'hôtel, soit 14.084 francs français pour quatorze jours en pension complète. Cette décision était une décision personnelle du secrétaire, qui n'avait pas consulté le Comité au préalable.

2. En décembre 1988, le médecin traitant de la requérante a décidé qu'elle devait suivre une cure annuelle de même nature, de préférence à Biarritz ou à Quiberon. Le 23 janvier 1989, elle a présenté une demande de remboursement anticipé des frais pour un séjour de vingt et un jours en pension complète à l'hôtel Miramar à Biarritz à raison de 1.810 francs français par jour. Le 30 janvier 1989, l'administration lui a répondu qu'elle recevrait une indemnité de frais d'hôtel de 25 dollars par jour et le remboursement à 100 pour cent des frais de cure et des frais médicaux. La requérante ayant protesté, l'affaire a été portée devant le CCQI. Le 31 mai 1989, elle a été informée que, sur avis du CCQI, le Directeur général avait décidé que ses dépenses lui seraient remboursées au taux de 106 dollars (670 francs français) par jour à concurrence de vingt et un jours - cette indemnité correspondant au per diem accordé aux fonctionnaires en mission officielle en France hors de Paris - et que le coût de la cure de thalassothérapie serait remboursé à 100 pour cent.

3. Le 5 juin 1989, la requérante a fait appel devant le CCQI, réclamant cette fois 1.245 francs français par jour représentant le montant des frais de son séjour prévu à l'hôtel à Biarritz. Le secrétaire lui a répondu que la décision était définitive et qu'elle pouvait recourir devant le Comité d'appel du siège. Le 22 juin 1989, elle a introduit un recours devant le président du CCQI, mais celui-ci a répondu que le Comité ne procéderait pas à un réexamen de la question. Le 24 juillet 1989, la requérante a recouru devant le Comité d'appel du siège. Dans son rapport en date du 7 août 1990, le Comité a recommandé de rejeter le recours. Le Directeur général a suivi cette recommandation

et rejeté l'appel par lettre du 3 septembre 1990. Telle est la décision attaquée. La requérante avait fait sa cure à Biarritz du 4 au 21 septembre 1989.

4. Conformément à la disposition 9 a), section III, de l'annexe E à la section II.7 du Manuel de l'OMS, tout fonctionnaire qui est victime d'un accident imputable au service a droit au remboursement de toutes ses dépenses, "pour autant que leur montant en soit raisonnable". L'Organisation ne conteste pas que la requérante a droit au remboursement des frais d'hôtel exposés à l'occasion de la cure, mais elle estime que le montant réclamé n'est pas raisonnable.

5. Dans son avis du 7 août 1990, le Comité d'appel a estimé que, sachant que le montant de l'indemnité faisait problème, la requérante aurait dû trouver un hôtel d'un prix moins élevé et situé néanmoins à distance raisonnable du centre de thalassothérapie.

La requérante soutient que c'est de bonne foi qu'elle croyait que ses dépenses lui seraient remboursées. Elle souligne qu'au mois d'août 1989, elle a reçu une avance de 4.000 francs suisses sans conditions préalables, et ce dans les quarante-huit heures de sa demande. Elle allègue qu'elle était en droit de penser que l'Organisation ne refuserait pas de lui rembourser en 1989 l'équivalent de ses dépenses de 1985 (compte tenu de l'inflation). Elle déclare que l'on ne pouvait pas exiger d'elle qu'elle attende plus d'un an pour suivre le traitement prescrit.

6. Le Tribunal considère qu'il n'y a pas eu violation des règles de la bonne foi. Au cours de l'année 1989, la requérante était consciente que le montant des frais d'hôtel qu'elle réclamait soulevait un problème. A la fin du mois de mai, elle a appris que, sur décision du Directeur général, l'indemnité qui lui serait accordée correspondrait au per diem des fonctionnaires en mission officielle en France hors de Paris. Elle n'a pas introduit son recours interne avant le 24 juillet 1989. Il n'était pas raisonnable de sa part de supposer que le coût d'un séjour dans un hôtel de luxe lui serait remboursé, alors que tous les renseignements dont elle disposait à ce moment-là prouvaient le contraire. Personne ne lui a demandé d'attendre plus d'un an pour suivre son traitement. Le seul problème qui se posait était le niveau des dépenses d'hôtel et la définition de ce qui était raisonnable. Le paiement d'une avance sur frais ne préjugait pas la position de l'Organisation. L'avance n'était rien de plus qu'un acompte et ne comportait pas l'assurance que les frais d'hôtel seraient remboursés à un taux plus élevé.

7. L'établissement choisi par la requérante - l'hôtel Miramar - était un palace à quatre étoiles. L'Institut de thalassothérapie de Biarritz recommandait - outre l'hôtel Miramar - quatre autres hôtels à quatre étoiles, sept à trois étoiles, trois à deux étoiles et deux à une étoile. Il n'était pas essentiel aux fins de la cure que la requérante séjourne dans l'hôtel le plus luxueux. La décision de l'administration procédait de la volonté de mettre la requérante sur le même pied, du point de vue de l'indemnité, que tout fonctionnaire en mission officielle en France hors de Paris.

Aucun des motifs allégués par la requérante ne justifierait l'annulation de la décision attaquée. En conséquence, le premier moyen tombe.

8. La seconde demande de la requérante porte sur le remboursement de toutes les dépenses qu'elle a encourues, y compris les frais médicaux, de cure, d'hébergement et de voyage. La décision attaquée n'avait trait qu'aux frais d'hôtel et aux frais médicaux. Il n'y a jamais eu conflit entre les parties au sujet des frais médicaux et de cure, et la décision du Directeur général concernant les frais d'hôtel est valide. La demande de remboursement des frais de voyage ne faisait pas partie du recours interne et ne figurait pas dans la décision; la question ne se pose donc pas.

9. La requérante demande enfin au Tribunal de fixer la méthode de remboursement annuel des frais qu'elle encourra à l'avenir pour suivre des cures de thalassothérapie. Cette demande outrepassé la compétence du Tribunal. Pour se prononcer sur la validité ou la nullité de chaque décision attaquée, le Tribunal se fonde sur les faits de la cause dans chaque cas.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan

Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.