

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Hartigan

Jugement No 1805

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} Rosetta Dorothy Hartigan le 4 décembre 1997, la réponse de la FAO en date du 13 février 1998, la réplique de la requérante datée du 17 avril et la duplique de l'Organisation du 13 juillet 1998;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. La requérante, ressortissante britannique née en 1948, est entrée au service de la FAO en 1969 comme sténographe, au grade G.3. Par la suite, elle est devenue secrétaire et a atteint le grade G.5.

A partir de 1989, elle a commencé à souffrir de douleurs aiguës dans les bras et les mains. Malgré de nombreux examens médicaux et traitements divers, son état ne s'est pas amélioré. Le 16 novembre 1992, l'Organisation a mis fin à son contrat de travail pour raisons de santé, et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies lui verse une allocation d'invalidité depuis lors. La maladie diagnostiquée est une épicondylite bilatérale (inflammation aiguë de l'épicondyle) et tendinite des mains.

Par un mémorandum du 13 novembre 1992 au fonctionnaire chargé de la sécurité sociale, la requérante a fait savoir qu'elle considérait que sa maladie avait été causée par le travail effectué sur ordinateur pendant ses années au service de la FAO. Elle demandait que lui soient versées des indemnités pour maladie professionnelle conformément à la section 342, relative à l'indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès, du Manuel de la FAO. Elle réclamait : 1) une pension annuelle pour «invalidité totale résultant d'un accident ou d'une maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles» conformément au paragraphe 342.51 du Manuel, 2) une somme en capital pour indemnisation de perte de fonction conformément au paragraphe 342.53 et 3) une indemnité supplémentaire prévue par le paragraphe 342.54 «si ... la maladie a entraîné une invalidité totale telle que le fonctionnaire doit avoir recours en permanence ou par intermittence à l'assistance onéreuse d'une tierce personne pour les nécessités de la vie quotidienne».

Le 18 janvier 1993, la requérante a été examinée par le directeur de l'Institut de médecine légale et d'assurances de l'Université catholique du Sacré-Cœur à Rome. Dans un rapport non daté, le médecin a conclu qu'une indemnisation supplémentaire ne lui paraissait pas justifiée et qu'il lui était difficile d'évaluer, en pourcentage, une incapacité permanente. Toutefois, «eu égard à l'histoire médicale» de la requérante, il évaluait provisoirement son préjudice à 8 pour cent.

Par une lettre du 21 octobre 1993, le secrétaire du Comité consultatif des demandes d'indemnisation a fait savoir à la requérante que l'Organisation avait accepté sa demande de pension annuelle pour invalidité totale au travail résultant de conditions imputables au service, qui lui serait versée conjointement à son allocation d'invalidité de la Caisse des pensions. Les deux autres demandes étaient rejetées. La demande d'indemnité pour perte de fonction était rejetée au motif qu'une telle perte n'était pas établie en l'espèce, le rapport médical d'expertise se référant plutôt à un état de douleurs. La demande relative à une indemnité supplémentaire était rejetée au motif que l'invalidité affectant la requérante n'avait pas été considérée comme la mettant dans une situation de dépendance d'une autre personne «pour les nécessités de la vie quotidienne», comme l'exigeait le paragraphe 342.54 du Manuel.

Par une lettre du 28 octobre 1993 au secrétaire du Comité consultatif, la requérante demanda que son cas soit réexaminé par une commission médicale, comme le prévoit le paragraphe 342.7 du Manuel. La requérante indiquait le nom d'un médecin chargé de la représenter au sein de la commission médicale.

Dans son rapport du 27 octobre 1995 au Comité, la commission médicale déclara avoir examiné la patiente le 12 avril 1995 et lui reconnaître une invalidité permanente évaluée à 25 pour cent, mais exclut toute indemnisation supplémentaire pour assistance aux nécessités de la vie quotidienne. La requérante a fourni des informations supplémentaires le 27 décembre 1995 au Comité, accompagnées d'arguments sur son handicap et ses difficultés à accomplir les nécessités de la vie quotidienne.

Le 7 mai 1996, le Comité consultatif a fait siennes les conclusions de la commission médicale. Il a ainsi recommandé au Directeur général de reconnaître à la requérante une perte de fonction de 25 pour cent, mais de rejeter sa réclamation pour une indemnité supplémentaire. Par une lettre du secrétaire du Comité, datée du 18 juin 1996, la requérante a été informée qu'une somme forfaitaire lui serait versée en compensation de sa perte de fonction, mais que sa demande d'indemnité supplémentaire était rejetée.

La requérante a fait appel de cette décision par un mémorandum du 12 septembre 1996 au Directeur général. Lui répondant, le 8 novembre 1996, au nom du Directeur général, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances a rejeté cet appel comme étant dénué de fondement.

Le 2 décembre 1996, la requérante a formé un recours devant le Comité de recours afin que soit revue sa demande d'indemnité supplémentaire.

Dans son rapport daté du 16 juillet 1997, le Comité de recours, considérant que la requérante avait besoin d'une assistance domestique du fait de la perte d'un quart de ses capacités physiques, a recommandé que lui soit allouée l'indemnité supplémentaire.

Dans une lettre du 24 septembre 1997, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa la requérante qu'il ne pouvait accepter la recommandation du Comité de recours, l'interprétation des dispositions pertinentes du Manuel étant correcte et fondée sur des avis médicaux.

B. La requérante estime que l'interprétation que l'Organisation a faite du paragraphe 342.542 du Manuel était trop restrictive et fondée sur des critères moins favorables que ceux appliqués dans au moins un cas connu de la requérante, ce qui la rend discriminatoire.

La requérante conteste, en effet, l'interprétation de la notion de «nécessités de la vie quotidienne» telle qu'elle a été donnée par le Conseil consultatif, lequel a décrit, dans sa lettre du 21 octobre 1993, qu'il s'agit «des fonctions physiques primaires telles que l'hygiène et la capacité à se déplacer», et les a définies dans son rapport comme étant «se baigner, s'apprêter, s'habiller, manger et faire ses besoins naturels». La requérante soutient que l'expression couvre une gamme d'activités beaucoup plus large pour lesquelles une personne handicapée peut devoir recourir à l'assistance coûteuse d'une autre personne et ne se limite pas aux soins physiques personnels, une telle limitation n'étant pas indiquée dans le texte.

La requérante se plaint en outre d'inégalité de traitement en ce que le cas d'une ancienne fonctionnaire, souffrant de la même invalidité, avait été traité de manière plus favorable. L'Organisation a accordé dans ce cas une indemnité supplémentaire «pour aider à couvrir les dépenses supplémentaires encourues du fait de l'assistance nécessaire aux besoins essentiels quotidiens à la maison causée par l'invalidité des mains». La requérante estime qu'une telle inégalité de traitement est illégale et arbitraire.

Elle demande au Tribunal l'annulation de la décision du Directeur général du 24 septembre 1997 ainsi que le paiement d'une somme forfaitaire de 27 millions de lires italiennes comme indemnité supplémentaire afin de contribuer au coût de l'aide ménagère engagée depuis novembre 1992 jusqu'à la date du dépôt de la présente requête, d'une indemnité supplémentaire d'un montant annuel de 6 240 000 lires pour couvrir ce même besoin à partir de la date du dépôt de sa requête et de 4 millions de lires à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse estime avoir correctement interprété le Manuel, la formule utilisée étant restrictive et ne visant que des cas exceptionnels.

Sur le moyen relatif à la discrimination, la défenderesse rappelle que le Comité consultatif a précisé que, si l'autre fonctionnaire atteinte de la même maladie avait obtenu une indemnité supplémentaire, c'était pour compenser son incapacité à accomplir les nécessités de la vie quotidienne; or une telle incapacité n'avait pas été démontrée dans le cas de la requérante, et le Directeur général était fondé à rejeter la demande en s'en tenant aux avis médicaux rendus par la commission médicale et le Comité consultatif. En outre, la décision favorable prise dans ce cas

n'émanait pas de la commission médicale ni du Comité consultatif mais reflétait l'interprétation personnelle du fonctionnaire qui l'avait prise. Elle ne pouvait donc constituer un précédent valable. Comme le Tribunal l'a reconnu dans le jugement 845 (affaire West No 5), «un requérant ne peut pas se prévaloir de l'illégalité dont un collègue a bénéficié : l'égalité devant la loi n'est pas l'égalité dans l'illégalité». Or le même principe s'applique lorsque l'inégalité de traitement alléguée a pour seule cause une interprétation ou une application antérieure erronée d'un texte.

D. Dans sa réplique, la requérante reprend ses deux moyens.

Elle prétend, en développant son premier, que, même si l'on retient l'interprétation restrictive de la défenderesse, les tâches ménagères, étant essentielles à l'hygiène, font partie des nécessités de la vie quotidienne.

Sur le second moyen, elle estime que son cas est médicalement comparable au précédent : l'autre fonctionnaire avait subi, en vain, une opération d'une main; dans le cas d'espèce, les médecins avaient déconseillé à la requérante de subir une opération, son cas étant jugé trop grave pour permettre une amélioration. Elle fait valoir que le paragraphe 342.542 du Manuel est en vigueur depuis au moins vingt ans et qu'à aucun moment la défenderesse n'a fait valoir que l'interprétation restrictive reflétait sa pratique constante. Si plus d'une interprétation est légalement possible, celle qui est favorable au fonctionnaire doit être appliquée.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient que l'indemnité supplémentaire prévue par le Manuel ne peut être octroyée que dans des cas exceptionnels, et que le cas d'espèce n'en est pas un. Elle rejette toute allégation de discrimination : les deux cas ne sont pas comparables, l'autre personne souffrant d'une invalidité permanente de 46 pour cent.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, ressortissante britannique, est entrée au service de la FAO en avril 1969 en tant que sténographe de grade G.3. Au moment des faits, elle était secrétaire, de grade G.5. Le 16 novembre 1992, son engagement prit fin pour incapacité totale; elle reçoit depuis cette date une allocation d'invalidité de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.
2. Le 13 novembre 1992, la requérante présenta à l'Organisation une demande de compensation pour invalidité totale contractée pendant le service. Elle réclamait le versement d'une pension annuelle, selon le paragraphe 342.51 du Manuel de la FAO; d'une somme en capital pour indemnisation de perte de fonction, selon le paragraphe 342.53; et d'une indemnité supplémentaire, selon le paragraphe 342.54.
3. Le 21 octobre 1993, la requérante fut informée que l'Organisation avait admis sa demande de pension annuelle. Le 18 juin 1996, l'Organisation reconnut également le droit de la requérante à une somme globale pour une perte de fonction de 25 pour cent, mais elle rejeta sa demande d'indemnité supplémentaire.
4. Le 12 septembre 1996, la requérante fit appel auprès du Directeur général pour réclamer l'indemnité supplémentaire prévue au paragraphe 342.542 du Manuel, qui se lit comme suit :

«Si l'accident ou la maladie a entraîné une invalidité totale telle que le fonctionnaire doit avoir recours en permanence ou par intermittence à l'assistance onéreuse d'une tierce personne pour les nécessités de la vie quotidienne, il peut être accordé une indemnité supplémentaire dont le montant ne dépassera pas le coût raisonnable d'une telle assistance.»

Le 8 novembre, la requérante fut informée du rejet de son appel.

5. Le 2 décembre 1996, elle forma un recours auprès du Comité de recours. Celui-ci conclut, à l'unanimité, que la requérante, ayant perdu un quart de sa capacité physique, avait besoin d'aide domestique. Il rappela que, dans un cas précédent, l'Organisation avait accepté la réclamation d'une fonctionnaire affectée par la même maladie. En conséquence, le Comité recommanda au Directeur général d'admettre le recours. Toutefois, le Directeur général le rejeta le 24 septembre 1997 au motif que sa décision était conforme à une recommandation du Comité consultatif des demandes d'indemnisation, lequel s'était fondé, à son tour, sur le rapport de la commission médicale ayant examiné la requérante; quant au précédent cité par celle-ci et par le Comité de recours, la décision favorable à l'autre fonctionnaire ne s'était pas fondée sur l'avis d'une commission médicale, de sorte que les deux cas n'étaient pas comparables sur le plan médical; d'ailleurs, ce précédent «isolé» ne justifiait aucune dérogation au paragraphe

342.542 du Manuel, dont la portée était claire.

6. La requérante se pourvoit devant le Tribunal en lui demandant :

a) d'annuler la décision du Directeur général du 24 septembre 1997;

b) d'ordonner à la défenderesse de lui verser :

i) une somme forfaitaire de 27 millions de liras comme indemnité supplémentaire à titre de contribution aux dépenses encourues par elle pour l'aide domestique de novembre 1992 jusqu'à la date de dépôt de la présente requête;

ii) une «indemnité supplémentaire» annuelle de 6 240 000 liras à partir de la date du dépôt de la requête;

iii) 4 millions de liras à titre de dépens.

7. Ce litige a pour objet l'interprétation du paragraphe 342.542 du Manuel de la FAO, plus particulièrement de l'expression «nécessités de la vie quotidienne». Certes, l'interprétation d'un texte juridique consiste à choisir parmi les significations possibles d'un texte celle qui paraît la plus conforme au but recherché. Mais elle doit se faire dans le cadre des limites fixées par le langage du texte, car si on les dépassait, il ne s'agirait plus d'une interprétation mais d'une révision. Or un tribunal est appelé à interpréter le texte juridique, non pas à le réviser : voir notamment Cour internationale de Justice, Recueil 1950, p. 229. En outre, selon une règle fondamentale de l'interprétation, tout mot doit, autant que possible, être pris dans un sens conforme à son acception générale et usuelle, non dans un sens extraordinaire ou inusité.

8. Il ressort du dossier que la requérante n'a pas de limitation dans le mouvement de ses bras et ses mains, mais qu'elle ne peut s'en servir. En effet, elle est incapable d'utiliser ses mains pour exécuter un effort, si minime soit-il. Par exemple, se brosser les dents lui cause une douleur intense. Elle est incapable notamment de conduire une voiture, d'éplucher des légumes, d'utiliser un couteau, de faire un lit, de saisir, transporter ou lever un objet, d'utiliser, sauf assise, un moyen de transport en commun, de faire la cuisine ou la vaisselle. Selon le langage utilisé, en général, chacun de ces actes, pris séparément, fait partie de la vie ordinaire et leur ensemble constitue une partie nécessaire de la vie quotidienne. On peut donc considérer que la requérante est incapable de réaliser toutes les activités nécessaires à sa vie quotidienne et, de ce fait, l'assistance d'une tierce personne apparaît justifiée.

9. La défenderesse interprète le paragraphe 342.542 du Manuel dans un sens qui réduit les «nécessités de la vie quotidienne» aux fonctions physiques élémentaires telles que l'hygiène personnelle et le déplacement, et elle invoque, à l'appui de cette interprétation, plusieurs publications médicales.

10. Le Tribunal ne peut retenir la thèse de la défenderesse. Selon le sens naturel et ordinaire des mots, les «nécessités de la vie quotidienne» ne doivent pas être réduites aux seuls soins personnels et déplacements, cette expression ayant, comme le soutient la requérante, une portée plus étendue. Il est vrai que le Tribunal a souvent déclaré qu'il n'a pas la compétence de substituer ses vues à celle des médecins, mais en l'espèce il s'agit d'interpréter le texte d'une disposition et non pas de se prononcer sur une question médicale.

11. Ainsi, le Tribunal estime que l'interprétation proposée par la défenderesse est entachée d'erreur de droit. Le fait que la version anglaise du paragraphe 342.542 du Manuel prévoit que l'indemnité supplémentaire peut être attribuée aux personnes ayant recours à l'assistance d'une tierce personne pour leurs «essential personal needs» ne permet pas de retenir une interprétation plus restrictive.

12. Compte tenu de la conclusion à laquelle le Tribunal est parvenu sur l'interprétation de la clause litigieuse, il n'est pas nécessaire d'examiner le moyen tiré de ce que l'Organisation aurait, dans le passé, accordé l'indemnité supplémentaire à une autre fonctionnaire ayant contracté la même maladie.

13. Le Tribunal estime ne pas pouvoir fixer lui-même les montants de l'indemnité supplémentaire due à la requérante pour la période commençant à courir le 13 novembre 1992, ainsi que pour l'avenir. Il renvoie l'affaire au Directeur général qui devra, au plus tard dans un délai de six mois à compter du prononcé du présent jugement, en fixer les montants.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général en date du 24 septembre 1997 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée pour que le Directeur général prenne de nouvelles décisions conformément au considérant 13 ci-dessus.
3. L'Organisation versera à la requérante 4 millions de lires à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 18 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, 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 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Julio Barberis

Jean-François Egli

A.B. Gardner