

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

R.
c.
AIEA

123^e session

Jugement n° 3733

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. G. R. le 6 mars 2014 et régularisée le 13 juin, la réponse de l'AIEA du 29 septembre, la réplique du requérant du 5 décembre 2014 et la duplique de l'AIEA du 12 mars 2015;

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 suivants :

Le requérant conteste la décision de rejeter ses deux recours internes relatifs à ses demandes d'indemnisation liées à des problèmes de santé.

Le 10 novembre 2011, le requérant déposa une demande d'indemnisation en vertu de l'appendice D des Statut et Règlement du personnel, qui établit les règles régissant le paiement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles, en lien avec deux blessures à la jambe subies respectivement le 10 septembre 1999 et le 23 juillet 2010. Il se blessa une première fois lors d'une partie de football avec d'autres membres du personnel pendant les heures de bureau alors qu'il avait été officiellement autorisé à quitter son travail (ci-après la «blessure de 1999»). La deuxième fois, il glissa et tomba dans les toilettes dans les locaux de l'AIEA (ci-après la «blessure de 2010»). Selon le requérant, le sol des toilettes était alors humide.

Le 16 avril 2012, en se fondant sur la recommandation du Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation, le Directeur général rejeta les deux demandes au motif qu'elles étaient frappées de forclusion. Le requérant demanda un réexamen de cette décision le 15 mai 2012. Par lettre du 15 juin 2012, le Directeur général décida de maintenir sa décision relative à la blessure de 1999 mais de réexaminer sa décision concernant la blessure de 2010, puisqu'il reconnaissait qu'il était plausible qu'après s'être rendu au Service médical de l'Agence, le requérant ait pensé que la question serait traitée en vertu des procédures de l'appendice D par des représentants de l'administration. La demande d'indemnisation relative à la blessure de 2010 serait donc considérée comme ayant été déposée dans les délais et renvoyée pour examen au Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation.

Le 19 décembre 2012, le requérant demanda au Directeur général de réexaminer sa décision du 15 juin concernant la blessure de 1999 sur la base de «nouvelles informations [dont il avait eu connaissance et qui] suffisaient pour surmonter la question du délai prescrit», à savoir le fait que les fonctionnaires de l'Agence aient omis de signaler sa blessure aux autorités locales compétentes dans les cinq jours suivant l'accident. Le 14 janvier 2013, se référant à sa blessure de 2010, le requérant demanda une indemnisation au titre de l'appendice D pour la perte de l'usage de ses jambes, que son médecin avait évaluée à 26 pour cent, et l'octroi de dommages-intérêts pour les douleurs et la souffrance subies. Par lettre du 12 février 2013, le Directeur général répondit à la demande de réexamen en date du 19 décembre, précisant qu'il maintenait sa décision selon laquelle la demande était frappée de forclusion. Concernant les «nouvelles informations» dont avait eu connaissance le requérant, il signalait que ce dernier était participant à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU) et, à ce titre, était couvert par l'appendice D et non par le système de sécurité sociale local.

Le 14 mars 2013, le requérant introduisit un premier recours devant la Commission paritaire de recours, contestant la décision du 12 février. Il demandait que la Commission recommande au Directeur général de faire droit à sa demande d'indemnisation et/ou de renvoyer la question

devant le Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation en le priant d'examiner la demande comme ayant été déposée dans les délais.

Le 22 mai 2013, le requérant fut informé que le Directeur général avait approuvé la recommandation du Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation de lui verser une indemnisation en vertu de l'appendice D pour la perte d'usage évaluée à 4 pour cent de la totalité de son corps et de lui restituer certains de ses jours de congé de maladie. Aucune mention ne fut faite de sa demande de dommages-intérêts pour les douleurs et la souffrance subies. Le 11 juin 2013, le requérant demanda la convocation d'une commission médicale au titre de l'appendice D pour réexaminer la question du degré de la perte d'usage subie suite à sa blessure de 2010 et demanda au Directeur général de réexaminer sa décision de rejeter sa demande de dommages-intérêts pour les douleurs et la souffrance subies. Par lettre du 11 juillet 2013, le Directeur général informa le requérant qu'une commission médicale serait convoquée, mais qu'il rejetait néanmoins sa demande d'indemnisation pour les douleurs et la souffrance subies au motif que de telles réparations n'étaient pas prévues à l'appendice D.

Le 8 août 2013, le requérant introduisit un deuxième recours devant la Commission paritaire de recours, contestant la décision du 11 juillet. Il faisait valoir que l'AIEA pouvait être tenue responsable et devait lui verser des dommages-intérêts pour les douleurs et souffrances subies si la blessure était due à une négligence. Il réclamait le versement de dommages-intérêts et l'octroi de dépens et demandait à la Commission d'obtenir les relevés d'entretien concernant le nettoyage des toilettes dans lesquelles il avait subi sa blessure de 2010.

La Commission paritaire de recours invita le requérant à assister à un certain nombre de réunions, mais celui-ci informa le secrétaire de la Commission qu'il était encore en congé de maladie et ne pouvait assister à aucune réunion, sauf en présence de son avocat.

Le 13 novembre 2013, la Commission paritaire de recours rendit un rapport unique concernant les deux recours et recommanda que le Directeur général maintienne ses décisions initiales concernant les deux blessures et rejette les recours. Dans une lettre du 6 décembre 2013 qui constitue la décision attaquée, le Directeur général accepta les

recommandations de la Commission paritaire de recours et affirma que sa demande d'indemnisation pour négligence constituait une nouvelle demande pour laquelle le requérant n'avait pas reçu de décision définitive. Il notait que la Commission n'avait formulé aucune conclusion à l'égard de cette demande.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de déclarer que la demande d'indemnisation pour la blessure de 1999 n'est pas frappée de forclusion et de renvoyer l'affaire à l'AIEA conformément à l'appendice D et de lui octroyer des dommages-intérêts ainsi que les dépens. En outre, il demande au Tribunal d'ordonner à l'AIEA de fournir les relevés d'entretien en lien avec sa blessure de 2010 et d'écarter les fins de non-recevoir opposées à sa demande d'indemnisation pour négligence.

L'AIEA demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. Lorsque le requérant a déposé sa requête devant le Tribunal le 6 mars 2014, il était employé par l'AIEA. Le Tribunal a toutefois été avisé depuis par l'AIEA qu'il avait été mis fin aux services du requérant avec effet au 8 mars 2016 au motif que, pour des raisons de santé, il était dans l'incapacité totale de poursuivre son travail. Une fois son dossier traité, le requérant percevra une pension d'invalidité de la CCPPNU. Ni le requérant ni l'AIEA ne suggèrent que ces circonstances ont une incidence sur les questions soulevées dans la requête.

2. Le 10 novembre 2011, le requérant déposa une demande d'indemnisation au titre de l'appendice D au Statut et Règlement du personnel concernant les blessures à la jambe qu'il avait subies en 1999 (la blessure de 1999) et en 2010 (la blessure de 2010). Initialement, ces deux demandes furent rejetées en avril 2012 par le Directeur général sur la recommandation du Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation. Le 15 mai 2012, le requérant demanda un réexamen de cette décision par le Directeur général. Par lettre du 15 juin 2012, le Directeur général accepta la demande de réexamen relative à la blessure

de 2010 et annula la décision (en reconnaissant que la blessure était imputable à l'exercice des fonctions officielles) mais maintint sa décision antérieure concernant la blessure de 1999. Le 19 décembre 2012, le requérant demanda le réexamen de la décision du 15 juin 2012. Cette demande fut rejetée le 12 février 2013. Le requérant introduisit un recours interne qui fit l'objet d'un rapport de la Commission paritaire de recours en date du 13 novembre 2013. Ce rapport de la Commission paritaire de recours traitait également d'un autre recours interne découlant d'une demande que le requérant avait déposée le 14 janvier 2013 pour réclamer, entre autres, une somme de 125 000 euros en réparation des douleurs et des souffrances subies suite à sa blessure de 2010. La Commission paritaire de recours recommanda au Directeur général de rejeter les deux recours. Par lettre du 6 décembre 2013, le Directeur général rejeta les deux recours. Telle est la décision attaquée.

3. Les questions que le Tribunal est appelé à examiner dans le cadre de la présente procédure sont très limitées. S'agissant de la blessure de 1999, la question est de savoir si une demande formulée en novembre 2011 au titre de l'appendice D au sujet de cette blessure est frappée de forclusion. La Commission paritaire de recours et le Directeur général ont conclu que tel était le cas.

Concernant sa blessure de 2010, il s'agit de déterminer tout d'abord si le mémorandum du 14 janvier 2013 que le requérant a adressé au Directeur général, dans lequel il demandait que «[le Directeur général] octroie une somme de 125 000 euros à titre de dommages-intérêts pour les douleurs et la souffrance subies», aurait pu ou aurait dû être considéré et traité comme une demande de dommages-intérêts en raison de la négligence de l'AIEA. Une question connexe qui se pose est de savoir si, dans le cadre du recours interne, le requérant a bénéficié des garanties d'une procédure régulière. Cette question comporte deux aspects. Le premier concerne la question de savoir si la Commission paritaire de recours a commis une erreur en ne faisant pas droit à une demande du requérant tendant à ce que lui soient transmis certains documents considérés comme pertinents pour déterminer la question de la responsabilité de l'AIEA dans le cadre de la demande d'indemnisation pour négligence. Le second aspect porte sur le refus ou l'omission de la Commission de

permettre au requérant d'être représenté par un avocat dans la procédure de recours interne.

4. Il y a lieu d'examiner tout d'abord la question concernant la blessure de 1999. L'appendice D établit les dispositions régissant le paiement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles. La partie VI précise les droits à indemnités au titre de l'appendice, comprenant les frais médicaux, les traitements en cas d'absence du travail, les frais de voyage et les indemnités pendant les périodes de perte partielle ou totale de la capacité de gain.

L'article 34 prévoit ce qui suit :

«Les demandes d'indemnités au titre des présentes dispositions devront être déposées dans les quatre mois suivant le décès du fonctionnaire ou la blessure ou le début de la maladie, à condition toutefois que, dans des circonstances exceptionnelles, le Directeur général accepte de prendre en considération une demande déposée à une date ultérieure.»*

En outre, la règle 8.04.01 du Règlement du personnel comprend une disposition plus générale en vertu de laquelle les indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles seront payées conformément aux dispositions de l'appendice D. La règle 5.01.8 A), qui est une règle de portée générale, dispose qu'aucun membre du personnel ne pourra recevoir d'indemnités sauf si le paiement de ces dernières a été réclamé dans les deux ans suivant la date à laquelle ledit paiement aurait dû être perçu.

5. La «demande» initiale déposée par le requérant (et sur laquelle se fondent sa demande de réexamen et son recours interne) concernant la blessure de 1999 dans le mémorandum du 10 novembre 2011 n'était pas formulée avec une grande clarté. Elle ne comprenait aucune demande de paiement d'une indemnité précise au titre de l'appendice D. Le mémorandum était intitulé : «Reconnaissance avec effet rétroactif de deux blessures imputables à l'exercice de fonctions officielles pour percevoir des indemnités au titre de l'appendice D du Règlement du

* Traduction du greffe.

personnel». Il semble que tant le requérant que l'AIEA ont considéré qu'il était possible de demander la reconnaissance d'une blessure sans pour autant demander en même temps le paiement d'une indemnité précise. Le Tribunal en fera de même sans pour autant déterminer si cette approche était correcte.

6. Il est difficile de distinguer clairement, dans les écritures du requérant, les arguments qu'il invoque pour soutenir que sa «demande» relative à la blessure de 1999 n'était pas frappée de forclusion. Il invoque notamment une grande similitude entre la blessure de 1999 et celle de 2010. Cependant, la portée juridique de cette affirmation n'est pas évidente. Si l'effet invalidant de la blessure de 2010 ouvre droit à des indemnités au titre de l'appendice D, il importe peu que la blessure de 1999 puisse avoir un effet invalidant continu. Si la blessure de 1999 avait un effet invalidant qui ne découlait pas de la blessure de 2010 et qu'une demande avait été déposée sur la base de cet effet différent de la blessure de 1999, cette demande serait a priori frappée de forclusion en vertu de l'appendice D.

7. Le requérant a également fait valoir en substance qu'il avait signalé la blessure de 1999 et que l'AIEA était au courant, ou aurait dû être au courant, que la blessure était imputable à l'exercice de ses fonctions officielles. Là encore, la portée juridique de cette affirmation n'est pas évidente. L'appendice D régit les demandes présentées à l'administration. Le délai prescrit à l'appendice D concerne le dépôt de ces demandes. Indépendamment de ce que l'administration savait ou aurait dû savoir en 1999, le requérant n'a jamais invoqué les dispositions de l'appendice D avant novembre 2011. C'est dans ces circonstances que la forclusion a été opposée à sa demande.

8. Le dernier point soulevé par le requérant concerne le principe dit «Flemming» qu'il semble invoquer en prétendant qu'en vertu du droit autrichien (le requérant était résident en Autriche et le Siège de l'AIEA se trouve en Autriche) il n'y aurait aucun délai pour déposer une telle demande. Même si ce principe trouvait à s'appliquer dans un cas tel que le cas d'espèce, ce dont le Tribunal n'est pas convaincu,

l'article 34 de l'appendice D prévoit spécifiquement la possibilité d'accepter une demande déposée hors délai, ce qui permettrait de prendre en compte la situation de fait évoquée par le requérant, à savoir qu'une blessure pourrait ne pas s'être manifestée pendant de nombreuses années. C'est à bon droit que le Directeur général a considéré que la «demande» formulée dans la lettre du 10 novembre 2011 était frappée de forclusion dans la mesure où elle concernait la blessure de 1999. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée en tant qu'elle conteste cette décision.

9. La réponse qui sera donnée aux questions soulevées en rapport avec la blessure de 2010 dépend en partie du libellé du mémorandum du 14 janvier 2013, que le requérant a adressé au Directeur général. Ce mémorandum se lisait comme suit :

«Objet : Blessure imputable à l'exercice de fonctions officielles (23-07-2010)

Demande d'indemnisation pour perte fonctionnelle et demande de dommages-intérêts au titre des douleurs et souffrances subies

Je fais référence à votre lettre du 15 juin 2012 reconnaissant ma blessure imputable à l'exercice de fonctions officielles que j'ai subie le 23 juillet 2010 et vous prie de trouver ci-joint une copie du rapport médical du [...] Dr [H.] à l'intention du Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation.

Vous voudrez bien noter que dans ses conclusions [...] le Dr [H.] indique que j'ai subi une perte d'usage de 26 pour cent de mes jambes. En conséquence, je demande une indemnisation en vertu des articles 25 et 26 de l'appendice D. [...] Le Dr [H.] a également conclu que j'avais souffert et que je souffre encore de fortes douleurs liées à cette blessure, et je réclame un montant de 125 000 [e]uros de dommages-intérêts au titre de ces douleurs et souffrances.»*

La réponse du Directeur général à ce mémorandum était datée du 22 mai 2013. Il n'était fait aucune mention dans cette réponse à la demande tendant au versement de 125 000 euros. Dans un mémorandum adressé par le requérant au Directeur général en date du 11 juin 2013, le requérant notait que «[le Directeur général] a[vait] décidé de ne pas [l']indemniser au titre des douleurs et de la souffrance subies et de ne pas lui verser la somme de 125 000 euros», et le requérant demandait un réexamen de cette décision. Cela conduisit le Directeur général à lui répondre le 11 juillet 2013 en indiquant que l'appendice D ne prévoyait

* Traduction du greffe.

pas d'indemnisation au titre des douleurs et de la souffrance subies et que l'article 11 de l'appendice stipulait que «l'indemnité payable en vertu de ces règlements serait la seule indemnité» pouvant être versée à un fonctionnaire en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles. Le requérant introduisit un recours interne contre cette décision le 8 août 2013. Il invoquait pour la première fois la prétendue négligence de l'AIEA et liait cette négligence à la responsabilité qu'avait l'Agence de lui verser des dommages-intérêts au titre des douleurs et de la souffrance subies.

10. Dans son rapport, la Commission paritaire de recours a noté que le requérant avait invoqué une négligence et qu'il avait demandé à la Commission d'obtenir les fiches des opérations de maintenance concernant le nettoyage des toilettes dans lesquelles s'était produit l'accident lui ayant occasionné sa blessure de 2010. Cette information était pertinente selon lui dans la mesure où il avait déclaré qu'il avait glissé et était tombé dans les toilettes des hommes en se lavant les mains et s'était gravement blessé à la jambe. La Commission a déclaré ce qui suit :

«La Commission note que [le requérant] n'a lui-même produit aucune preuve d'un acte de négligence commis par l'[AIEA], mais a plutôt invité la Commission à rechercher elle-même ces preuves. Dans ces conditions, la Commission considère que, le [requérant] n'ayant fourni aucune preuve d'une négligence de la part de l'[AIEA], la Commission ne peut pas connaître de cette demande.»*

11. Dans la décision attaquée du 6 décembre 2013, le Directeur général a estimé qu'aucune demande fondée sur la négligence n'avait été déposée et qu'en particulier la demande de réexamen du 11 juin 2013 ne visait pas le réexamen d'une demande fondée sur la négligence qui aurait été rejetée, de sorte qu'il n'y avait aucune décision administrative définitive contre laquelle le requérant pouvait introduire un recours auprès de la Commission paritaire de recours. Le Directeur général a également relevé que le requérant n'avait fourni aucune preuve à l'appui d'une telle

* Traduction du greffe.

demande auprès de la Commission et qu'il lui incombait de démontrer les faits sur lesquels il fondait sa demande à cet égard.

12. L'intérêt à agir d'un fonctionnaire qui invoque la négligence de l'organisation qui l'emploie comprend plusieurs éléments (voir, par exemple, le jugement 2804, au considérant 25). Le premier élément est que l'organisation n'a pas pris les mesures raisonnables pour éviter un préjudice dont le risque était prévisible. Le deuxième élément est que la responsabilité est engagée pour négligence lorsque le fait de ne pas avoir pris ces mesures entraîne un préjudice qui était prévisible. La demande initiale du requérant contenue dans le mémorandum du 14 janvier 2013 tendant au versement d'une indemnité de 125 000 euros n'indiquait nullement que cette demande d'indemnité était fondée sur l'omission de la part de l'AIEA de prendre des mesures raisonnables pour empêcher la chute qui avait, selon lui, provoqué sa blessure. Il n'a rien indiqué de tel non plus dans sa demande de réexamen du 11 juin 2013. Toutefois, lorsqu'il a introduit son recours interne, le requérant était suffisamment au fait des principes juridiques (ou avait suffisamment été conseillé à cet égard) pour identifier la négligence de l'AIEA comme constituant la base de la demande de paiement d'une indemnité de 125 000 euros.

13. En définitive, la question est de savoir si le Directeur général avait compris la demande tendant au versement d'une somme de 125 000 euros comme étant présentée au titre de l'appendice D et non sur la base de la négligence, si une telle conclusion était raisonnable et si, par conséquent, le rejet de la demande n'impliquait aucune décision administrative rejetant une demande fondée sur la négligence. Après avoir reçu les mémorandums des 22 mai 2013 et 11 juin 2013, l'administration pouvait raisonnablement penser que la somme demandée était réclamée au titre de l'appendice D et ne constituait pas une demande fondée sur la négligence. En conséquence, il est exact qu'il n'y a pas eu de décision administrative définitive rejetant une demande de dommages-intérêts fondée sur la négligence qui pouvait faire l'objet d'un recours interne. Ainsi, c'est à bon droit que, dans la décision attaquée, le Directeur général a rejeté le recours pour ce motif. La présente conclusion ne tend pas à suggérer qu'un fonctionnaire doit former une demande avec la précision que l'on pourrait attendre d'un juriste compétent, mais le fonctionnaire doit

néanmoins formuler sa demande de manière à ce que l'administration puisse raisonnablement en comprendre la véritable nature et puisse lui répondre de manière appropriée.

Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner les autres questions soulevées par le requérant.

14. La requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 27 octobre 2016, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 février 2017.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ