

QUARANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire FLORIO

Jugement No 541

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la demoiselle Florio, Carlotta, le 1er février 1982, régularisée le 1er mars, la réponse de la FAO du 20 mai, la réplique de la requérante en date du 26 juillet et la duplique de la FAO datée du 14 septembre 1982;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.091, 0912 et 0941 du Statut du personnel de la FAO et les articles 302.4131, 622, 9021, 9023 et 907 du Règlement du personnel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier et écarté la demande de la requérante de faire entendre un témoin;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis, reçut une série de contrats à court terme de la FAO à compter du 23 avril 1979, après avoir produit un certificat médical d'un médecin de Rome. Le Service médical de la FAO l'examina le 31 août et lui accorda une classification médicale provisoire dans l'attente d'un plus ample examen. Le 15 février 1980, le chef du Service médical préconisa de ne renouveler l'engagement de la requérante qu'après un examen approfondi, étant donné qu'elle avait souffert de troubles dorsaux et subi des opérations chirurgicales de l'épine dorsale. En mars 1980, elle fut choisie pour occuper un poste entraînant une nomination "continue" mais, faute d'avoir obtenu l'approbation du Service médical, elle ne reçut qu'un contrat de durée déterminée allant jusqu'au 30 juin. Le 25 avril, elle soumit un rapport de son propre médecin, le Dr Minkoff de New York. Le 14 mai, le chef du Service médical la déclara inapte, pour des raisons de santé, à l'exercice d'un emploi continu. Son contrat fut renouvelé jusqu'au 31 décembre 1980, de façon qu'elle pût prendre d'autres dispositions, puis elle quitta la FAO. Son recours au Directeur général contre le non-renouvellement du contrat ayant été rejeté, elle saisit le 5 décembre le Comité de recours. Le 10 décembre, elle demanda au Directeur général de convoquer une commission de médecins pour examiner les éléments médicaux de son dossier. Cette demande ayant été refusée à son tour le 23 décembre, elle s'adressa, le 30 de ce mois, au Comité de recours. Celui-ci ne parvint pas à une recommandation unanime dans son rapport daté du 8 juin 1981; par une lettre du 2 novembre du Directeur général adjoint, la requérante fut informée que le Directeur général, suivant la recommandation de la majorité, avait décidé que la cessation de ses services était valable et qu'il n'y avait aucun motif de convoquer une commission médicale. Elle attaque cette décision qui, dit-elle, lui a été signifiée le 3 novembre 1981 eu après cette date.

B. La requérante formule deux griefs principaux. 1) La cessation de la relation de travail a été décidée "pour des raisons de santé" mais la procédure applicable en l'occurrence n'a pas été suivie. Aucune disposition réglementaire ne permettait de subordonner à une approbation du médecin la transformation de son engagement en une nomination continue et elle n'a pas reçu d'avertissement à ce sujet avant qu'il eût été question d'une telle nomination. Elle avait déjà obtenu l'approbation médicale, avait inconditionnellement droit à une telle nomination et avait d'ailleurs déjà pris des engagements d'ordre privé dans cette attente. En outre, on ne pouvait mettre fin à ses services pour des raisons de santé - comme ce fut le cas - sans tenir compte de l'article 302.9021 du Règlement du personnel, qui n'autorise le licenciement que si le fonctionnaire "est inapte au service pour des raisons physiques ... ou pour cause de longue maladie". Un risque d'invalidité ne pouvait suffire. 2) La procédure a été irrégulière, ce que la minorité du Comité de recours a d'ailleurs constaté. La majorité n'a pas attaché l'importance voulue à l'opinion du Dr Minkoff, chirurgien orthopédiste de réputation internationale, qui a contesté les avis du Service médical et dont l'impartialité a été mise en doute de manière injustifiable par le chef dudit service. Un médecin étranger à l'administration, le Dr Valenti, que la FAO a consulté, n'a pas la compétence technique du Dr Minkoff et n'a jamais examiné la requérante. Se fondant sur l'article 302.9023 du Règlement du personnel* (*Cette disposition prévoit qu'avant un licenciement pour raison de santé, le membre du personnel "peut demander la convocation d'une commission médicale chargée de donner au Directeur général un avis sur les aspects médicaux du cas".) ou, subsidiairement, sur l'article 302.622,* (*"En cas de différend sérieux sur les faits médicaux invoqués pour juger si

un fonctionnaire est en état d'assurer son service, le Directeur général peut, s'il le juge à propos, prendre l'avis d'un médecin de l'extérieur ou d'une commission médicale.) la requérante soutient qu'il était arbitraire de refuser de convoquer une commission médicale. Elle prie le Tribunal d'annuler la décision de mettre fin à son emploi le 31 décembre 1980 et d'ordonner sa réintégration au poste dit "continu" avec effet à compter du 1er janvier 1981; alternativement, d'annuler la décision de ne pas convoquer une commission médicale, d'ordonner la convocation d'une telle commission et, à la condition que ladite commission la juge apte, de la faire réintégrer dans le poste précité avec effet à compter du 1er janvier 1981; à défaut de cette réintégration, de lui accorder une indemnité égale à trois ans de traitement et, enfin, de lui allouer ses dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO fait valoir qu'étant donné qu'il n'a pas été mis fin aux services de la requérante, la procédure prescrite à l'article 302.9023 du Règlement en cas de licenciement pour raison de santé n'était pas applicable. La règle pertinente est l'article 302.907 : "La cessation de service [qui résulte de l'expiration d'un engagement de durée déterminée] n'est pas un licenciement au sens du Statut et du Règlement du personnel." Il ne saurait être question de licenciement irrégulier puisqu'il n'y a pas eu licenciement. En outre, au moment de son départ, la requérante n'était pas considérée comme "incapable de poursuivre l'exercice de ses fonctions". L'article 302.4131 du Règlement dispose que : "nul ne peut être engagé si le chef du Service médical ... ne certifie ... que son état de santé répond aux normes prescrites par l'Organisation en la matière". C'est donc l'Organisation qui détermine l'état de santé qu'elle juge nécessaire - compte tenu, si elle le désire, du risque d'une future incapacité de travail - et c'est le chef du Service médical qui donne ou refuse son approbation. En mars 1980, la requérante n'a été agréée que pour un emploi à court terme et, comme elle n'a jamais rempli les conditions requises en matière de santé pour l'obtention d'un contrat continu, elle n'a bénéficié que d'un engagement de durée déterminée. La FAO retrace les événements qui ont conduit au classement de la requérante du point de vue médical elle soutient que la procédure n'a pas été irrégulière et que la requérante est elle-même responsable du retard apporté au classement. Rien ne prouve que l'action du chef du Service médical ait été dictée par un facteur étranger ou que la décision soit partielle ou erronée. Son désaccord avec le Dr Minkoff n'exigeait pas la convocation d'une commission médicale. L'article 302.622 du Règlement est sans pertinence, puisqu'il concerne le congé de maladie. La décision du Directeur général n'étant entachée d'aucun vice qui justifierait son annulation, les moyens de la requérante sont mal fondés.

D. La requérante développe son argumentation dans sa réplique. Elle maintient que, du moment qu'il y avait des raisons de santé pour ne pas prolonger son engagement, elle était en droit de les voir examinées selon une procédure équitable et objective. L'article 302.4131 du Règlement, que la FAO invoque, ne subordonnait pas sa nomination de mars 1980 à une nouvelle approbation du médecin. Elle conteste le compte rendu que la FAO donne des événements qui ont conduit à son classement médical et prie le Tribunal d'entendre un témoin en mesure de corroborer sa propre version des faits. En particulier, elle affirme que l'on a attendu le 11 avril 1980 pour lui demander de produire un rapport du Dr Minkoff et elle n'accepte pas d'être blâmée pour le retard apporté à son classement. La teneur de l'article 302.622 montre clairement qu'il n'est pas applicable uniquement aux questions de congé de maladie. L'avis divergent exprimé par son propre médecin suffisait à justifier la convocation d'une commission. Elle joint au dossier un rapport d'un neurochirurgien new-yorkais qui l'a examinée le 9 juin 1982, d'où il ressort qu'elle est capable de s'acquitter de n'importe quel genre de travail durant le reste de ses jours, sans la moindre limitation.

E. Dans sa duplique, la FAO développe ses arguments et prie de nouveau le Tribunal d'écarter la requête en tant que mal fondée. En particulier, elle rejette une fois de plus l'allégation selon laquelle il aurait été mis fin à l'emploi de la requérante pour des raisons de santé. En fait, ainsi qu'il ressort clairement du dossier, elle avait un contrat de durée déterminée qui est simplement arrivé à expiration. La FAO repousse les objections formulées au sujet de la façon dont elle a tracé l'historique des griefs de la requérante et répond à divers commentaires présentés dans la réplique sur plusieurs points de fait. Elle relève que l'avis du neurochirurgien de New York ne contient aucune donnée qui l'aurait amenée à modifier le classement médical de l'intéressée. Pour exprimer une opinion définitive sur cet avis, son service médical serait obligé de revoir l'ensemble du dossier de santé de la requérante.

CONSIDERE :

1. La requérante a été engagée par la FAO en vertu d'un contrat à court terme commençant le 23 avril 1979 et se terminant le 30 juin de la même année. En juin 1979, son contrat fut prolongé au 13 septembre 1979. Le 31 août, elle fut examinée par le Service médical de la FAO et elle exposa comment elle avait été opérée en février 1972 pour l'ablation d'un disque (disc removal), puis, en mars 1973, pour l'immobilisation d'un disque (disc fusion). Selon le médecin qui l'a examinée, les douleurs du bas du dos dont elle a souffert très longtemps devaient être la

séquelle d'un accident qu'elle avait subi à l'âge de dix ans; l'ablation du disque n'avait été couronnée que d'un succès partiel et suivie de l'immobilisation; enfin, la patiente avait appris et exécuté des exercices pour renforcer son dos, qui ne lui faisait mal que rarement. Il conclut qu'en dépit du bon état de santé de la requérante au moment de l'examen, l'agrément du Service médical ne pourrait être donné que lorsque l'Organisation aurait en main un rapport détaillé du médecin traitant.

En septembre 1979, la requérante obtint un nouveau contrat à court terme expirant le 16 mars 1980. Ce même mois, elle posa sa candidature à un poste de durée continue, pour lequel elle fut recommandée et, le 11 avril 1980, elle fut examinée par un autre médecin de la FAO qui lui demanda de produire un rapport écrit d'anamnèse établi par le chirurgien orthopédiste qui l'avait soignée à New York, le Dr Minkoff. Celui-ci envoya son rapport où il est dit notamment :

"Je l'ai vue pour la dernière fois le 26 octobre 1979 avant son affectation à Rome. A ce moment, elle était capable de marcher sans boiter, de se courber et de se toucher les orteils, de s'accroupir, de marcher avec un déroulement du pied et avec des réflexes tendineux profonds normaux au niveau des genoux et des cuisses; le test de l'élévation de la jambe tendue était négatif de même que le test de Patrick, où l'on notait une bonne amplitude des mouvements de la colonne."

Le 14 mai 1980, le Dr Helander, chef du Service médical, informa la requérante que le rapport du Dr Minkoff n'avait pas suffi à son service et qu'elle devrait passer un examen complémentaire à Rome par les soins de médecins-conseils. Le 5 juin 1980, le chef du Service médical l'examina et demanda des radiographies pour pouvoir se prononcer.

Le dossier - le rapport du Dr Minkoff, les radiographies et les conclusions du chef du Service médical - fut soumis au Dr Valenti, qui n'examina pas la requérante. Il fit les constatations suivantes : "A mon avis, il y a un très grand risque de récurrence des troubles dorsaux. En pareil cas, il ne serait pas recommandable de songer à une nouvelle intervention chirurgicale, de sorte qu'on ne pourrait avoir recours qu'à une thérapie de conservation.

Les résultats de pareils traitements seraient très peu sûrs et, partant, toute récurrence entraînerait un très grand risque d'invalidité.

C'est en raison de ces risques futurs, et non pas de son état fonctionnel actuel, que j'ai dit au Dr Helander et au Dr Caso que les risques sont si élevés pour Mlle Florio que je ne recommanderai pas son emploi."

Le 13 juin 1980, la requérante a été déclarée "inapte à l'emploi" et fut informée par la suite que son engagement à la FAO prendrait fin le 31 décembre 1980. Elle recourut auprès du Directeur général contre la décision de mettre fin à ses services et, le 10 décembre, elle le pria de convoquer une commission médicale chargée d'examiner le refus d'agrément médical en vue d'une nomination continue. La FAO n'a pas accédé à sa demande.

Elle fit appel au Comité de recours de la FAO qui, à la majorité de trois de ses membres, rejeta la demande de la requérante tendant à la révision de son classement médical et à la convocation d'une commission médicale. Dans une opinion divergente, les deux membres minoritaires estimèrent que le Comité de recours n'était pas compétent pour trancher le cas pour des raisons d'ordre médical sans recommander tout d'abord la convocation d'une commission médicale.

2. L'article 302.622 du Règlement du personnel de la FAO dispose ce qui suit :

"En cas de différend sérieux sur les faits médicaux invoqués pour juger si un fonctionnaire est en état d'assurer son service ou pour justifier un congé de maladie prévu aux paragraphes précédents, le Directeur général peut, s'il le juge à propos, prendre l'avis d'un médecin de l'extérieur ou d'une commission médicale."

Selon la FAO, cette disposition n'est pas applicable à la requérante car il s'agit non pas de savoir si elle est en état d'assurer son service ou si elle a droit à un congé de maladie, mais bien d'accorder l'agrément du Service médical à une nomination de caractère continu. La FAO se fonde sur l'article 302.4131 du Règlement, selon lequel :

"Nul ne peut être engagé si le chef du Service médical de la FAO ne certifie, au vu des résultats d'un examen médical, que son état de santé répond aux normes prescrites par l'Organisation en la matière ...".

La FAO part du principe, ainsi que le chef du Service médical l'a dit devant le Comité de recours, qu'il n'y a pas

d'appel possible à la suite de ce qui a été en réalité un examen médical avant l'emploi qui a duré assez longtemps, les médecins n'ayant pas disposé de toutes les informations.

Pour ce qui est de l'appréciation de l'état de santé des membres du personnel, le Règlement de la FAO prévoit de toute évidence deux situations bien distinctes. L'article 302.4131 porte sur l'examen médical préalablement à la nomination et subordonne tout engagement à l'agrément du chef du Service médical. L'article 302.622 concerne un examen médical postérieur à la nomination, dans un cas où l'on peut se demander si un fonctionnaire est en état d'assurer son service ou s'il s'agit de justifier un congé de maladie. Dans les circonstances du cas particulier, il n'est pas nécessaire d'examiner si ces dispositions sont applicables.

3. Dans le rapport du Comité de recours, le paragraphe ci-après figure à la page 3 :

"Le chef du Service médical a déclaré que le classement initial 1-B susmentionné était provisoire, dans l'attente d'un rapport détaillé qui avait été demandé. L'avis du médecin personnel de la requérante n'était pas nécessairement impartial et objectif dans les présentes circonstances" (non souligné dans l'original).

Ce dernier point a également été mentionné par les membres du Comité de recours qui ont formulé une opinion divergente et qui l'ont interprété comme témoignant d'une certaine partialité de la part du chef du Service médical.

La seule chose que l'on puisse inférer du commentaire du chef du Service médical, c'est qu'il n'estimait pas que l'on pût se fonder sur l'opinion du Dr Minkoff, chirurgien orthopédiste, dont la valeur professionnelle n'est cependant pas mise en cause. Il n'a pas explicité les circonstances qui auraient empêché le Dr Minkoff d'exprimer un avis impartial et objectif, soit parce qu'il est le médecin personnel de la requérante, soit pour toute autre raison. Il n'y a donc rien dans le dossier qui justifie la déclaration malencontreuse du chef du Service médical.

Selon les pratiques en matière d'emploi prévues par le Règlement du personnel de la FAO, l'avis du médecin doit être équitable. En l'espèce, le chef du Service médical a refusé d'accorder à l'opinion médicale du Dr Minkoff l'examen sérieux et approfondi qu'elle méritait. De ce fait, il a omis de tenir compte suffisamment d'un élément de fait essentiel. Dès lors bien que la décision attaquée soit une décision d'appréciation, elle est entachée d'un vice que le Tribunal doit retenir.

Dans ces conditions, la requérante a droit à une réparation. Celle-ci peut lui être accordée sous la forme de la réintégration, conformément à l'une des conclusions de la requête, ou par le paiement d'une indemnité, demandée dans une conclusion subsidiaire. En l'occurrence, la seconde solution paraît plus opportune; aussi le Tribunal décide-t-il d'allouer à la requérante ex aequo et bono une indemnité de 12.000 dollars des Etats-Unis.

Par ces motifs,

1. La FAO versera à la requérante une indemnité de 12.000 dollars des Etats-Unis.
2. La FAO versera à la requérante 2.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
3. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, P.C., Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 novembre 1982.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
William Douglas
A.B. Gardner

