

## SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

### Affaire SANDRINI

#### Jugement No 909

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Italo Sandrini le 2 mars 1987 et régularisée le 10 avril, la réponse de la FAO datée du 23 juillet, la réplique du requérant du 23 novembre 1987 et la duplique de la FAO en date du 26 février 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.10, 301.151 et 152 du Statut du personnel, les articles 302.52, 302.6214, 302.624 et 303.01 à 04 du Règlement du personnel et la section 330 du Manuel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant italien né en 1930, était au service de la FAO, à Rome, affecté à un poste de grade G.3. En 1981, il commença à manifester des troubles cardiaques et consulta à ce sujet un spécialiste, le Dr Lioy. En automne 1983, il tomba en syncope alors qu'il était au travail, ce qui lui valut un congé de maladie. En février 1984, il avait, selon l'article 302.6214 du Règlement du personnel ("Les fonctionnaires dont la somme des services antérieurs ininterrompus et des services qui leur restent à accomplir en vertu de leur nomination est égale ou supérieure à trois ans ont droit à un congé de maladie n'excédant pas dix-huit mois durant toute période de quatre ans consécutifs. Les neuf premiers mois sont à plein traitement et les neuf autres à demi-traitement."), épuisé tous ses droits à un congé de maladie à plein traitement et n'eut plus droit qu'à un congé à demi-traitement. Il reprit son service pendant deux mois, puis retomba malade. En juin 1984, le chef du Service médical de la FAO, le Dr Gatenby, déclara qu'il serait apte au service dès le 17 juillet, date à laquelle il reprit son service. Au mois d'octobre, il sollicita à nouveau un congé de maladie. Le Dr Gatenby et le Dr Lioy n'étant pas parvenus à s'entendre sur le diagnostic, il consulta un autre spécialiste, le Dr Rulli. Ce dernier l'examina le 18 mars 1985 et, dans le rapport qu'il adressa le 19 mars au Dr Gatenby, déclara que l'intéressé ne souffrait pas d'une "affection cardiaque organique", mais conseilla la plus grande prudence pour le déclarer apte au service. Le 12 avril, le Dr Gatenby communiqua cet avis au Dr Lioy, qui, en date du 26 avril, attesta que le requérant souffrait de graves troubles cardiaques et qu'il serait malavisé de reprendre ses activités. Le 30 avril 1985, un administrateur du personnel informa le requérant que son congé de maladie prendrait fin le 3 mai et que, s'il ne reprenait pas son service le 6 mai, son absence serait considérée comme "non autorisée".

Le requérant ne revint pas au travail mais il répondit, par une lettre datée du 8 mai 1985, qu'il était toujours en traitement médical. Dans sa lettre du 13 mai, le directeur de la Division du personnel lui signala que son absence n'était pas autorisée et qu'il était mis en congé sans traitement à partir du 6 mai. Dans sa réponse du 23 mai, il protesta contre la décision et demanda l'octroi d'un congé de maladie à demi-traitement. Le 4 juin, il reprit ses activités mais, le 21 juin, il eut de nouveau une syncope. Le Service médical lui accorda un congé de maladie pour la période comprise entre le 1er juillet et le 17 août. Il ne reprit pas son service par la suite et le directeur lui envoya, en date du 6 novembre, une lettre l'informant, entre autres choses, qu'il avait épuisé le congé de maladie réglementaire le 15 octobre 1985. Le 2 décembre 1985, le requérant informa l'Organisation qu'il n'était toujours pas apte au service. Le 20 décembre 1985, l'administrateur du personnel lui précisa par écrit que, si la période du 18 août au 30 novembre était encore à l'étude, il était mis en congé spécial sans traitement à partir du 1er décembre.

Le 23 décembre, le requérant fit une demande de pension d'invalidité en tant que membre de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, mais le Comité des pensions du personnel de la FAO rejeta sa demande le 10 avril 1986, au motif que son état de santé ne justifiait pas l'octroi d'une telle pension. Le 14 mai, il adressa au Comité une demande en révision de sa décision.

Le 14 mars 1986, il forma un recours auprès du Directeur général, qui rejeta sa requête le 22 avril, et il interjeta appel devant le Comité de recours en date du 13 mai. Dans son rapport établi le 23 septembre 1986, le Comité de recours recommanda de rejeter le recours interne, mais, notant que la demande de pension d'invalidité était à

l'examen, proposa de réunir à une date prochaine une commission médicale. Celle-ci se réunit le 21 octobre. Par une lettre du 2 décembre 1986, qui est la décision contestée, le Directeur général adjoint informa le requérant que le Directeur général avait rejeté sa requête.

La commission médicale fit rapport le 20 mai 1987 et, sur la foi de ses conclusions, le Comité des pensions du personnel confirma, le 2 juillet 1987, sa décision antérieure, aux termes de laquelle l'intéressé n'avait droit à aucune prestation d'invalidité.

B. Le requérant soutient qu'il n'y a rien de contradictoire à protester contre le congé sans traitement et à réclamer également une pension d'invalidité; les deux questions sont distinctes, comme l'a reconnu la FAO. Bien que ses prestations aient baissé depuis 1983 en raison de son mauvais état de santé, on ne devrait pas lui en faire grief. La FAO a mal appliqué son règlement, dont l'article 302.624 précise: "Sous réserve des dispositions de l'article 302.523, le Directeur général peut accorder un congé spécial sans traitement à un fonctionnaire qui a épuisé le congé de maladie réglementaire." L'article 302.523, en fait, traite des "autres droits" du fonctionnaire et la règle applicable semble être l'article 302.524, ainsi conçu: "Toute absence non autorisée et non justifiée est réputée congé spécial sans traitement, indépendamment de toutes autres mesures susceptibles d'être prises en vertu des dispositions du Chapitre X du présent règlement" (chapitre qui porte sur les "mesures disciplinaires"). Le véritable motif pour lequel le requérant fut mis en congé sans traitement était sa prétendue dérobade devant ses obligations. Si le motif avait été la maladie, la FAO aurait dû invoquer l'article 302.521, aux termes duquel un congé spécial sans traitement est accordé "en cas de longue maladie". Son travail donna satisfaction pendant des années jusqu'au jour où son état de santé se détériora; chaque fois qu'il s'abstint de venir travailler, ce fut par ordre du médecin. En mars 1985, le Dr Rulli recommanda que l'on traitât son cas avec une grande prudence; en avril, le Dr Liroy mit en garde la FAO contre la décision de lui faire reprendre le travail; le requérant s'évanouit encore pendant son service en juin de la même année; en dépit de tout cela, le Dr Gatenby s'en tint à l'opinion erronée selon laquelle son absence n'était pas justifiée.

Le requérant soutient que la décision contenue dans la lettre du directeur de la Division du personnel, datée du 13 mai 1985, est entachée d'un vice de forme, en ce sens qu'elle n'indique pas la règle sur laquelle se fondait la décision. Quoi qu'il en soit, même si la forme est respectée, la mesure est, selon lui, disproportionnée avec la faute dont on l'accuse.

Le requérant invite le Tribunal à annuler les décisions du 13 mai 1985 et du "2 décembre 1985" (sic) et à lui allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO fait valoir que le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours internes. Aucune décision n'a été prise le 2 décembre 1985; que le requérant entende attaquer, soit la décision du 20 décembre 1985, soit celle du 2 décembre 1986, sa requête est irrecevable parce qu'il a changé d'arguments et de conclusions.

Sur le fond, la FAO maintient que 1) le requérant était apte au service. Bien que le Dr Liroy ait été d'un avis contraire, toutes les autres personnes estimaient qu'il était en mesure de travailler et l'appréciation de son état de santé qu'a faite l'Organisation était et reste valable. 2) Les mesures qu'elle a prises étaient justifiées et s'appuyaient sur l'article 302.52 du Règlement du personnel, et ne visaient qu'à redresser la situation du requérant sur le plan administratif. Celui-ci a été traité avec égards, l'Organisation ayant tout fait pour l'aider; par exemple, elle lui offrit des tâches plus faciles et un horaire de travail écourté. 3) Les mesures prises n'étaient pas de caractère disciplinaire; d'ailleurs, le requérant n'a aucunement fait valoir dans la procédure interne qu'il s'agissait de telles mesures. L'Organisation n'a pris aucune des mesures disciplinaires énoncées à l'article 301.10 du Statut du personnel, aux articles 303.01 à 303.04 du Règlement du personnel ou à la section 330 du Manuel. 4) Les mesures prises n'étaient pas "disproportionnées" puisqu'elles n'avaient pas de caractère disciplinaire et que, dans ce cas, le principe de la proportionnalité ne joue pas. 5) La décision du 13 mai 1985 n'était entachée d'aucun vice de forme; même si la décision ne faisait pas référence à l'article 302.52, des explications ont toujours été fournies au requérant sur la question de sa mise en congé à plein traitement, à demi-traitement ou sans traitement. De plus, en admettant même que l'omission prétendue constitue un vice de forme, elle ne lui causait aucun préjudice.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que l'objet de ses recours internes était le même que celui de la présente requête. Il fait des commentaires sur son état de santé, le traitement médical qu'il a suivi et les examens qu'il a subis en 1985-1987, et soumet les conclusions des médecins qui l'ont examiné et l'ont déclaré absolument inapte au service. Il soutient que le refus de l'Organisation d'accepter les éléments de preuve qu'il a fournis témoignait d'une obstination aveugle confinant à la mauvaise foi. La privation de traitement équivalait à une mesure disciplinaire

non méritée et correspondait à un détournement de pouvoir dénotant le cynisme de l'Organisation. Les tracasseries dont il a fait l'objet lui ont causé tensions et désarroi. Il invoque la législation et la jurisprudence suisses à l'appui de ses allégations selon lesquelles la FAO a failli à l'obligation de l'employeur de tenir compte de l'état de santé de l'employé. Il réclame une indemnisation à concurrence de 35.000 francs suisses pour détournement de pouvoir et pour retenue de son traitement, et de 15.000 francs pour les tracasseries dont il a été victime et le tort causé à sa santé.

E. Dans sa duplique, la FAO fait valoir que le requérant a derechef modifié ses conclusions en ajoutant de nouvelles demandes d'indemnité. Elle estime que la réplique est en grande partie sans objet. Le requérant a déplacé la question et compte maintenant sur des attestations médicales postérieures au dépôt de sa requête, et fait valoir des moyens qui ne tiennent pas compte des arguments contenus dans la réponse de la défenderesse. L'Organisation reprend dans le détail ses réponses aux allégations de mesures disciplinaires prises irrégulièrement, de violation du principe de la proportionnalité et de vice de forme. Elle précise que, conformément aux dispositions du Statut du Tribunal, la législation suisse n'est pas pertinente. Elle commente les rapports médicaux, en précisant que c'est le chef du Service médical qui est compétent, en dernier ressort, pour apprécier l'état de santé du requérant.

#### CONSIDERE:

1. Le requérant est entré au service de la FAO le 15 mars 1965 au poste de G.1 et promu G.2, puis le 1er janvier 1972 au poste de G.3.

A partir de septembre 1983, son état de santé a justifié l'octroi d'un certain nombre de congés de maladie. Dès le mois de février 1984, il a épuisé ses droits à un congé de maladie à plein traitement et s'est vu depuis lors octroyer des congés de maladie à demi-traitement.

C'est ainsi que, à la suite d'une visite médicale du 10 juin 1984 demandée par le chef du Service médical de l'Organisation et d'une appréciation différente de son état de santé par son médecin traitant, le requérant a été examiné par un médecin tiers dont l'avis a conduit l'Organisation à ne lui accorder un congé de maladie que pour la période du 25 février au 3 mars 1985. Le requérant n'a pas repris son travail mais a produit un certificat médical valable jusqu'au 31 mai 1985. Sur avis du chef du Service médical de la FAO, le directeur de la Division du personnel a, par lettre du 13 mai 1985, placé le requérant, à partir du 6 mai 1985, en congé sans traitement. Le 27 juin 1985, il a bénéficié d'un congé de maladie jusqu'au 17 août 1985, mais il n'a pas alors repris son travail. Le 6 novembre 1985, l'Organisation lui a notifié qu'il n'avait bénéficié d'aucun congé supplémentaire à partir de cette date et que, si des congés de maladie lui avaient été accordés, ses droits au congé de maladie avec traitement ou avec demi-traitement auraient été épuisés à partir du 15 octobre 1985. Aussi, le 20 décembre 1985, l'Organisation l'a-t-elle mis en congé de maladie sans traitement à compter du 1er décembre 1985, son statut administratif pour la période du 18 août au 30 novembre 1985 restant encore à l'examen.

Le 14 mars 1986, le requérant a fait appel de la décision du 20 décembre 1985 devant le Directeur général. Il a porté ensuite la décision de rejet de celui-ci devant le Comité de recours, demandant qu'il soit mis fin de façon honorable à son contrat avec la FAO comme il est prévu aux articles 301.151 et 301.152 du Statut du personnel, avec l'indemnité maximum allouable. Mais, conformément à la recommandation du Comité, le Directeur général a rejeté le 2 décembre 1986 la réclamation du requérant. C'est la décision attaquée.

#### Sur la recevabilité

2. Dans sa requête du 2 mars 1987, M. Sandrini invite le Tribunal a) à annuler la décision du 13 mai 1985 pour violation du principe de la proportionnalité; b) à annuler la décision du 2 décembre 1985 (il s'agit en fait de la décision du 2 décembre 1986) pour vice de forme et défaut de mention de base légale ou réglementaire et, subsidiairement, pour violation du principe de la proportionnalité; c) à condamner l'Organisation à tous les dépens d'instance, lesquels comprendront une indemnité à titre de participation aux honoraires du conseil du requérant.

3. Dans sa réplique, le requérant présente de nouvelles conclusions tendant 1) à condamner l'Organisation à lui verser la somme de 50.000 francs suisses à titre de rupture fautive du contrat de travail, ainsi que de dommages-intérêts; 2) à condamner l'Organisation à tous les frais et dépens qui comprendront une indemnité de procédure à titre de participation aux honoraires d'avocat.

4. Il y a lieu de statuer tout d'abord sur la recevabilité des nouvelles conclusions, car il est de principe que les

conclusions émises dans la réplique ne sont recevables que si elles restent dans le cadre des conclusions formulées dans la requête.

La conclusion 2) ne fait que reproduire, en termes légèrement différents, la conclusion c) de la requête et elle ne soulève donc pas de problème de recevabilité.

Pour comprendre la portée de la conclusion 1), il convient de se reporter aux motifs de la réplique qui lui servent de soutien. Le requérant indique, en effet, qu'il entend faire valoir dans sa réplique tous ses droits contre la décision prise de le licencier. Il précise plus loin qu'il entend demander une indemnité pour le licenciement abusif et pour le non-versement de salaire, indemnité qu'il évalue à 35.000 francs suisses. Par ailleurs, il réclame la somme de 15.000 francs à titre de dommages-intérêts pour l'insouciance de l'Organisation et les nombreuses mesures vexatoires ayant provoqué une "aggravation" notable et irréversible de son état de santé.

Il apparaît que, à l'exception du chef de conclusion relatif à la demande d'indemnité pour non-versement de salaire, du moins quant à son principe, sinon quant à son montant, la conclusion 1) sort complètement du cadre des conclusions a) et b) tendant à l'annulation des décisions du 13 mai 1985 et du 2 décembre 1986. La première décision avait en effet placé le requérant en congé sans traitement à partir du 6 mai 1985, et ce qui ressort à l'évidence des faits postérieurs au 13 mai 1985 n'a en aucun cas entraîné une rupture des relations de travail entre le requérant et l'Organisation. Quant à la décision du 2 décembre 1986, elle est intervenue sur appel de la décision du 20 décembre 1985 qui avait placé le requérant en congé sans traitement à compter du 1er décembre 1985, ce qui n'avait pas non plus entraîné la rupture du contrat de travail. D'ailleurs, dans les conclusions adressées au Comité de recours le 13 mai 1986, le requérant reconnaissait que ce contrat était encore en cours.

Par conséquent, la conclusion 1) de la réplique est pour l'essentiel irrecevable.

5. L'Organisation soulève, en outre, l'irrecevabilité de la requête en ce qu'elle conclut à l'annulation de la décision du 13 mai 1985.

Comme elle le relève à juste titre, cette décision n'a pas été soumise à l'examen du Directeur général, ni contestée devant le Comité de recours. De ce chef, la requête apparaît irrecevable pour défaut d'épuisement des moyens de recours internes.

6. L'Organisation fait valoir que les moyens invoqués à l'encontre de la décision du 2 décembre 1986 ne correspondent pas à sa teneur, car elle a été prise à la suite de l'avis donné par le Comité de recours. L'Organisation en conclut à l'irrecevabilité de la requête car, selon elle, le requérant a transformé l'objet et le fondement de la requête par rapport à la procédure interne.

Cet argument est rejeté. Dans son avis du 23 septembre 1986, le Comité de recours constate que le recours a été dirigé contre la décision de l'Organisation de mettre le requérant en congé sans traitement, et il conclut que cette décision a été prise en conformité avec les dispositions administratives de l'Organisation. Or c'est à la suite de cet avis que le Directeur général a pris, le 2 décembre 1986, une décision conforme contre laquelle est dirigé le recours en annulation. Il ne peut donc être question de modification de l'objet de la requête par rapport à la procédure interne puisque le litige, tel que soumis au Tribunal, porte sur la légalité de la mise en congé sans traitement.

Quant au fondement de la requête, sans doute celle-ci invoque-t-elle pour la première fois devant le Tribunal un vice de forme, soit le défaut de base légale, ainsi que la violation du principe de la proportionnalité. Mais il est de règle qu'il n'est nullement besoin que les motifs invoqués devant le Tribunal aient déjà été soulevés au sein de l'Organisation. En développant l'argumentation qu'il a défendue devant les instances internes, le requérant n'influe pas sur le champ d'examen du Tribunal, qui applique le droit d'office. Il n'y a donc aucune raison d'interdire au requérant de présenter devant cette juridiction des moyens juridiques qu'elle pourrait de toute façon retenir. Par conséquent, la requête apparaît de ce chef recevable.

Sur le fond

7. A l'appui de sa conclusion tendant à l'annulation de la décision du 2 décembre 1986, le requérant invoque en premier lieu le défaut de mention de base légale ou réglementaire. Si l'on se réfère aux motifs de la requête, il y est mentionné que le reproche fait à la décision attaquée tient au fait que rien, dans les écritures de l'Organisation, ne permet de déduire sur quelles bases réglementaires elle se fonde pour prendre une telle décision, ni même de déterminer s'il pourrait s'agir du paragraphe 302.521 ou du paragraphe 302.524.

La requête en conclut que la décision attaquée comporte un vice de forme puisqu'un élément fondamental y manque.

8. Cette argumentation est dénuée de pertinence.

Il convient tout d'abord de souligner que la présente requête porte sur la mise en congé du requérant sans versement de salaire. Tel est essentiellement l'objet des procédures internes qui ont finalement abouti à la décision attaquée du 2 décembre 1986. C'est en effet la décision du 20 décembre 1985, le plaçant en congé sans versement de salaire dès le 1er décembre 1985, qui a déclenché toute la procédure interne, y compris l'appel devant le Comité de recours. Celui-ci a considéré que du fait que le requérant avait omis, sans autorisation, de reprendre le travail, la décision de le mettre en congé sans traitement était conforme aux dispositions de l'Organisation régissant les congés spéciaux. C'est à ce motif que s'est référé le Directeur général, le 2 décembre 1986, pour rejeter le recours interne.

Le Tribunal estime dès lors que la référence faite par le Comité de recours aux règles relatives aux congés spéciaux fournit une base légale claire et sans équivoque à la décision attaquée puisqu'il ne peut s'agir que du paragraphe 302.524 concernant le congé spécial sans traitement en cas d'absence non autorisée. Il ne saurait donc être question de vice de forme, du moins au sens où le requérant entend cette expression.

9. Le requérant ne saurait non plus se prévaloir d'une violation du principe de la proportionnalité, au sens qu'il donne à ce terme. Il semble qu'il s'agisse d'un grief soit de fausse interprétation des textes, soit de détournement de pouvoir. Quoi qu'il en soit, dès lors que l'Organisation, comme l'a constaté le Comité de recours, a considéré au vu des certificats médicaux soumis par le requérant qu'il était apte à reprendre le travail et que cependant il s'est refusé à le faire, elle ne pouvait que lui faire application du paragraphe 302.524 du Règlement du personnel, lequel ne laisse place à aucune faculté d'appréciation. Contrairement aux allégations du requérant, il ne s'agissait pas d'une décision qui relevait de mesure disciplinaire, domaine dans lequel la notion de proportionnalité se justifie. En effet, le paragraphe 302.524 stipule que la mise en congé spécial sans traitement est sans préjudice de toutes autres mesures susceptibles d'être prises en vertu des dispositions du chapitre X du Règlement, c'est-à-dire du chapitre traitant des mesures disciplinaires.

De ce chef encore, le rejet de la requête s'impose.

Sur la procédure orale

10. Le requérant ne demande pas formellement une procédure orale, même si, dans sa requête, il déclare se réserver le droit de faire citer certains médecins à titre d'experts.

En tout état de cause, le Tribunal a trouvé dans le dossier des éléments amplement suffisants pour se prononcer sans audition des médecins, dont les avis figurent d'ailleurs déjà en annexe des mémoires.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
E. Razafindralambo  
A.B. Gardner

