

QUATRE-VINGT-TROISIÈME SESSION

Affaire Lacroix (No 2)

Jugement No 1655

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M^{me} Marianne Lacroix le 10 mai 1996, la réponse d'Eurocontrol du 14 août, la réplique de la requérante du 14 octobre 1996 et la duplique de l'Organisation du 17 janvier 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, 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 belge née en 1949, est entrée au service d'Eurocontrol en 1972. A l'époque des faits pertinents au présent litige, elle était commis de deuxième classe, de grade C3, au Service central des redevances de route à Bruxelles.

En octobre 1993, elle se blessa à la jambe lors d'une chute dans une piscine en Italie. Elle fournit des certificats médicaux pour justifier de son incapacité de travail et fut mise en congé de maladie. En août et en novembre 1994, elle fut examinée par le médecin-conseil de l'Organisation. A la suite du deuxième examen, celui-ci se mit d'accord avec le médecin traitant de la requérante pour qu'elle reprenne le travail à partir du 3 janvier 1995. Le 9 janvier, elle se porta de nouveau malade pour ce qu'elle qualifie de troubles neuro-psychiatriques importants. Le médecin-conseil estima, à la suite d'un examen pratiqué le 24 janvier et malgré les certificats médicaux produits, qu'elle pouvait reprendre le travail à compter du 6 février 1995, ce qu'elle ne fit pas. Le 28 mars, le médecin-conseil réexamina la requérante et la déclara capable d'effectuer un travail assis. Par lettre du 27 avril 1995, le directeur du personnel l'enjoignit de reprendre immédiatement son travail et l'informa que toute nouvelle absence serait considérée comme injustifiée et que toute nouvelle demande de congé de maladie devrait faire l'objet d'un rapport médical circonstancié qui serait soumis au médecin-conseil.

La requérante fournit un certificat médical de son médecin traitant pour la période du 1^{er} au 31 mai 1995. Le médecin-conseil confirma cependant son précédent avis et le directeur du personnel informa la requérante, par lettre du 15 mai, que son absence était irrégulière et que ses jours d'absence seraient déduits de ses droits à congé, puis, le cas échéant, de son salaire. Sur la demande de l'Agence, la requérante se soumit, le 17 juin, à un examen psychiatrique et, le 3 juillet, à un examen orthopédique. Les deux spécialistes déclarèrent la requérante apte à travailler. Par lettre du 13 juillet 1995, le directeur du personnel indiqua à la requérante que, ses droits à congé étant épuisés au 30 juin, sa rémunération n'était plus due à compter du 1^{er} juillet. La requérante consulta alors un psychiatre qui l'estima dans l'incapacité de travailler.

Par mémorandum du 11 octobre 1995, la requérante déposa une réclamation auprès du Directeur général contre les décisions du directeur du personnel des 15 mai et 13 juillet. Elle demandait également la convocation de la Commission d'invalidité prévue à l'article 59(3) du Statut administratif du personnel permanent et le versement immédiat des rémunérations retenues. Elle reprit néanmoins le travail le 1^{er} décembre 1995, tout en précisant qu'elle ne retirait pas sa réclamation.

Dans un avis rendu le 7 décembre, la Commission d'invalidité considéra la requérante apte à travailler mais recommanda sa mutation dans un autre service. La Commission estimait qu'il n'y avait pas d'incapacité totale permanente pendant la période contestée mais acceptait des incapacités intermittentes pendant cette période qu'elle évalua ultérieurement à 34 pour cent du temps. Par lettre du 28 février 1996, le service du personnel, devenu Direction des ressources humaines, informa la requérante que, conformément à l'avis de la Commission d'invalidité, une somme de 72 200 francs belges lui serait versée pour la période de juillet à novembre 1995. Mais, par mémorandum du 6 mars 1996, le chef de la Section Rémunération de l'Agence modifia le calcul, de sorte que

la somme finalement versée ne fut que de 18 904 francs.

Le 30 janvier 1996, la Commission paritaire des litiges conclut que la réclamation était recevable et fondée. Par lettre du 13 juin 1996, le directeur des ressources humaines communiqua l'avis de cette Commission à la requérante mais rejeta sa réclamation au nom du Directeur général.

B. La requérante estime que l'Organisation a violé les dispositions de l'article 59(3) du Statut en ne saisissant pas la Commission d'invalidité dès la production de certificats médicaux divergents de ceux du médecin-conseil. Les décisions du directeur du personnel des 15 mai et 13 juillet 1995 sont irrégulières car elles ont été prises avant la consultation de la Commission d'invalidité. De plus, en l'absence de mention d'une délégation du Directeur général, autorité investie du pouvoir de nomination, le directeur du personnel était incompétent pour prendre de telles décisions.

Quant à l'avis de la Commission d'invalidité, il ne pouvait servir que pour le futur et l'Agence a donc commis une erreur de droit en se basant sur lui pour valider des décisions antérieures.

Enfin, en manquant à son devoir de sollicitude envers son employée, Eurocontrol lui a causé un grave préjudice financier.

La requérante demande l'annulation des décisions des 15 mai et 13 juillet 1995, le versement des sommes retenues, assorties d'un intérêt de 8 pour cent l'an et l'octroi de 500 000 francs belges à titre des dommages-intérêts, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable au motif que la requérante n'avait introduit sa réclamation contre la décision du 15 mai 1995 que le 11 octobre, c'est-à-dire après l'écoulement du délai de trois mois prévu à l'article 92(2) du Statut. La lettre du 13 juillet 1995 ne faisait que confirmer la décision du 15 mai, qui constatait l'absence irrégulière de la requérante et en indiquait les conséquences.

L'administration a saisi la Commission d'invalidité immédiatement après que la requérante en a fait la demande. La Commission était à même de se prononcer sur l'ensemble de la période d'absence de la requérante, puisque deux de ses membres avaient régulièrement suivi l'état de santé de celle-ci pendant cette période et qu'elle disposait des avis de trois autres médecins. La défenderesse relève que le directeur du personnel avait reçu délégation du Directeur général pour prendre les décisions contestées. L'omission de la mention de cette délégation sur les décisions prises ne saurait dénuer celles-ci d'effet juridique ni remettre en cause cette délégation. Enfin, l'Organisation estime avoir rempli son devoir de sollicitude à l'égard de la requérante puisque, suite à l'avis de la Commission d'invalidité, elle a calculé les rémunérations dues, accueilli la recommandation de mutation de la requérante dans un autre service, et même proposé, à titre social, le versement de 390 000 francs belges, offre généreuse que la requérante a refusée.

La défenderesse demande au Tribunal de déclarer la requête irrecevable et, subsidiairement, non fondée et de condamner la requérante à supporter la totalité des dépens.

D. Dans sa réplique, la requérante soutient que la lettre du 15 mai 1995 était une déclaration d'intention et non une décision. De toute manière, les retenues de traitement étant, selon elle, des décisions répétitives, chacune rouvre un délai de recours de trois mois. Ainsi, à supposer même que le Tribunal retienne le moyen d'irrecevabilité avancé par la défenderesse, la réclamation de la requérante ne pourrait être considérée comme tardive qu'en ce qui concerne ses droits à congé.

Elle soutient que le médecin-conseil n'a pris en compte que l'aspect orthopédique de ses troubles de santé en 1995, comme le montre sa recommandation d'un travail assis, alors que l'aspect psychologique était dominant. Les avis du médecin-conseil antérieurs à l'examen de la requérante en date du 17 juin 1995 par le psychiatre désigné par l'administration étaient provisoires et l'Agence ne pouvait donc se fonder sur eux pour la considérer apte au travail. De plus, l'Organisation a commis une faute en refusant de reconnaître l'existence d'un litige qui était né et actuel bien avant la réclamation du 11 octobre 1995. Même si le directeur du personnel a bénéficié d'une délégation de compétence, ses décisions sont irrégulières pour vice de procédure puisque la mention de cette délégation, prévue par le texte l'autorisant, a été omise. Enfin, elle conteste que l'Agence ait fait preuve de sollicitude à son égard, étant donné la longueur des procédures alors qu'elle était sans ressources, la somme dérisoire qui lui a finalement été payée et les remarques désobligeantes formulées par un autre fonctionnaire sur sa vie privée.

E. Dans sa duplique, la défenderesse affirme que les avis du médecin-conseil, portant sur l'ensemble des affections

dont souffrait la requérante, n'étaient en aucun cas provisoires et pouvaient donc servir de base aux décisions du directeur du personnel. Elle ajoute que les effets administratifs des conclusions du médecin-conseil n'ont pas été rétroactifs et que ceux de l'avis de la Commission d'invalidité ne l'ont été que dans la mesure où ils étaient favorables à la requérante.

CONSIDÈRE :

1. Suite à un accident qu'elle a eu en 1993, la requérante a bénéficié de plusieurs congés de maladie et, au 27 avril 1995, elle avait totalisé 703 1/2 jours d'absence pour maladie. Par une lettre du même jour, le directeur du personnel l'a enjointe de reprendre immédiatement ses fonctions au Service central des redevances de route. Il lui a précisé que toute nouvelle absence serait considérée comme injustifiée et que toute nouvelle demande d'absence pour maladie devrait faire l'objet d'un rapport circonstancié de son médecin.

2. Le docteur Bernard, médecin traitant de M^{me} Lacroix, estimant qu'elle n'était pas apte à reprendre son travail, lui délivra un certificat en ce sens, accompagné d'un rapport, couvrant la période du 1^{er} au 31 mai 1995. Le 15 mai, le directeur du personnel s'adressa de nouveau à la requérante pour lui faire savoir que le médecin-conseil de l'Organisation n'acceptait pas de lui accorder ce congé de maladie; en conséquence, ajouta-t-il, les jours d'absence à partir du 1^{er} mai seraient imputés sur ses droits à congé annuel et, si ceux-ci étaient insuffisants, seraient déduits de son salaire.

3. Par lettre du 13 juillet 1995, le directeur du personnel informa la requérante que ses droits à congé étaient épuisés depuis le 30 juin et que ses absences ultérieures seraient imputées sur sa rémunération qui ne lui était plus due à compter du 1^{er} juillet. Le 19 septembre 1995, le même fonctionnaire, devenu directeur des ressources humaines, ordonna de nouveau à la requérante de reprendre ses fonctions et lui confirma que, son absence étant irrégulière, elle n'était plus rémunérée depuis le 1^{er} juillet.

4. Le 11 octobre 1995, la requérante introduisit une réclamation auprès du Directeur général visant à l'annulation des décisions du 15 mai et du 13 juillet 1995, au versement immédiat des rémunérations retenues et à la convocation de la Commission d'invalidité.

5. Par lettre du 30 octobre, le directeur des ressources humaines informa la requérante que la Commission d'invalidité avait été constituée et qu'elle devait désigner un médecin pour y participer. La requérante l'a fait. Dans un avis rendu le 7 décembre 1995, la Commission a estimé que, pendant

la période litigieuse, la requérante n'avait pas souffert d'incapacité totale permanente et a évalué à 34 pour cent du temps son incapacité, qui n'aurait été qu'intermittente.

6. La requérante reprit son travail le 1^{er} décembre 1995.

7. Le 14 décembre 1995, la Commission paritaire des litiges s'est réunie pour examiner la réclamation présentée par la requérante le 11 octobre. Dans son avis en date du 30 janvier 1996, elle a estimé que cette réclamation était recevable, a exprimé ses doutes sur la compétence du Directeur des Ressources humaines à prendre les décisions contestées et a conclu que l'Agence n'a pas respecté les dispositions statutaires en vigueur et a manqué à l'obligation de sollicitude que l'on est en droit d'attendre de tout employeur vis-à-vis notamment d'une personne ayant des problèmes de santé de longue durée.

8. Par lettre du 13 juin 1996, c'est-à-dire après le dépôt de la présente requête, le directeur des ressources humaines informa la requérante, au nom du Directeur général, que sa réclamation du 11 octobre 1995 ne pouvait être accueillie.

Sur la recevabilité

9. Le Tribunal se prononcera d'abord sur l'exception d'irrecevabilité opposée par la défenderesse. Celle-ci affirme, en effet, que la seule décision susceptible d'être attaquée est celle du 15 mai 1995, la décision du 13 juillet n'ayant fait que confirmer la première. Elle soutient que la réclamation du 11 octobre 1995 serait frappée de forclusion car elle aurait été présentée après l'écoulement du délai de trois mois prévu à l'article 92(2) du Statut.

10. Le Tribunal rejette ce moyen. La défenderesse a donné suite à la réclamation du 11 octobre 1995 en convoquant la Commission d'invalidité et la Commission paritaire des litiges et en prenant sa décision définitive du 13 juin 1996. L'attitude ainsi adoptée par Eurocontrol à l'égard de la réclamation l'empêche de soulever maintenant l'exception d'irrecevabilité. Par conséquent, la requête est recevable.

Sur la convocation de la Commission d'invalidité

11. Les articles 59 et 60 du Statut énoncent les normes applicables à l'octroi du congé de maladie. En principe, le fonctionnaire doit aviser l'administration dans le délai le plus bref de son indisponibilité et, à partir du quatrième jour d'absence, présenter un certificat médical. En outre, il peut être soumis à tout contrôle médical décidé par l'Organisation. L'article 59 prévoit deux hypothèses dans lesquelles la Commission d'invalidité peut être saisie pour avis. Premièrement, le Directeur général peut saisir la Commission du cas d'un fonctionnaire dont les congés cumulés de maladie excèdent douze mois pendant une période de trois ans. Deuxièmement, la Commission est saisie en cas de contestation. En outre, l'article 60 du Statut stipule que toute absence irrégulière dûment constatée est imputée sur la durée du congé annuel du fonctionnaire et, en cas d'épuisement de ce congé, sur sa rémunération.

12. La question se pose de savoir si l'Organisation a respecté ces dispositions en l'espèce. Il ressort des pièces du dossier que, pendant la période litigieuse, la requérante a été soumise à plusieurs expertises et examens, aussi bien psychiatriques qu'orthopédiques. Or les médecins n'ont pas été unanimes. En effet, les conclusions du docteur Bernard, du docteur Pirotte, neuropsychiatre, et du docteur Defleur, psychiatre, ne coïncident pas avec celles du docteur Vermeiren, médecin-conseil de l'Organisation, du docteur Castro, psychiatre, et du docteur Opdecam, orthopédiste. Selon les preuves fournies, la première différence d'opinion médicale s'est manifestée lorsque le docteur Bernard a délivré à la requérante son certificat de maladie pour le mois de mai 1995 et que le docteur Vermeiren ne l'a pas accepté. La Commission paritaire des litiges a identifié, lors de sa réunion du 14 décembre 1995, une différence postérieure entre la conclusion du docteur Defleur, qui déclarait la requérante inapte, et celle du docteur Vermeiren, qui ne la trouvait pas invalide.

13. En se basant sur les faits ci-dessus exposés, la requérante soutient qu'à partir du 15 mai 1995 il y a eu controverse entre les parties ou contestation quant à son aptitude à reprendre le travail. La défenderesse, par contre, estime qu'à ce stade il n'y avait pas de controverse, cette dernière n'ayant pu surgir qu'à partir du moment où la requérante avait contesté les résultats des expertises médicales faites par les docteurs Castro et Opdecam.

14. L'argument de la défenderesse ne saurait être retenu. En effet, le Tribunal voit mal pourquoi la requérante serait obligée de manifester deux fois son opinion pour que soit née une controverse. Il en conclut que la controverse sur l'aptitude de la requérante à reprendre son travail s'est produite entre les parties dès le 15 mai 1995.

15. La question qui se pose donc est celle de savoir quelle conduite la défenderesse aurait dû adopter devant cette controverse d'ordre médical. La requérante prétend que, selon l'article 59(3) du Statut, l'Organisation aurait dû saisir immédiatement la Commission d'invalidité. La défenderesse, pour sa part, présente deux moyens pour justifier sa position. Dans son mémoire en réponse, elle affirme que, la requérante n'ayant pas contesté les conclusions des expertises médicales du docteur Castro et du docteur Opdecam, la convocation de la Commission d'invalidité ne s'imposait pas. A son avis, il n'y avait pas de controverse. Dans le même mémoire, la défenderesse soutient également que la convocation de la Commission ne serait pas obligatoire pour l'Organisation :

la responsabilité pour la prétendue tardiveté de la réunion de la Commission d'invalidité incombe à la Dame Lacroix puisqu'elle a attendu le 11 octobre 1995 pour introduire une réclamation et demander la convocation de la Commission d'invalidité.

16. Le Tribunal a rejeté, au considérant 14 ci-dessus, le premier de ces moyens. Quant au deuxième, il a indiqué, au considérant 11, les deux hypothèses de convocation de la Commission prévues à l'article 59 du Statut. Dans la première hypothèse, le Statut prévoit que le Directeur général peut saisir la Commission. Il s'agit donc d'une faculté du Directeur général et son exercice n'est pas soumis au contrôle du Tribunal. Dans la deuxième hypothèse, celle applicable au cas d'espèce, le Statut prescrit : En cas de contestation, la Commission d'invalidité est saisie pour avis. Il s'agit là d'une obligation et elle incombe au Directeur général. Il ressort donc de l'article 59 du Statut que, en cas de différend entre l'Organisation et le fonctionnaire concernant le congé de maladie, le Directeur général a l'obligation de convoquer la Commission pour qu'elle fasse connaître son avis, et cela dans un délai raisonnable, sans attendre une demande en ce sens du fonctionnaire. Celui-ci a le droit, non pas l'obligation, de demander au Directeur général la convocation de cette Commission.

17. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Tribunal conclut que, après la première divergence d'opinions entre

L'Organisation et la requérante, le Directeur général avait l'obligation de convoquer la Commission d'invalidité dans un délai raisonnable. Or cette convocation a été tardive. Dans ces conditions, sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen d'incompétence soulevé par la requérante, cette dernière est fondée à soutenir que la procédure suivie par le directeur des ressources humaines a été irrégulière.

Sur les absences de la requérante

18. Toutefois, la convocation tardive de la Commission d'invalidité est sans pertinence pour la question de savoir si les absences de la requérante étaient justifiées ou non. Si elle était apte à reprendre son travail, ses absences étaient injustifiées; elles n'auraient été justifiées que si la requérante y était inapte.

19. La Commission d'invalidité, réunie le 7 décembre 1995, a analysé la question. Ses membres étaient le docteur Bernard et le docteur Vermeiren, ainsi que le docteur Meuris, choisi par les deux autres. Dans un avis unanime, la Commission a estimé que, pendant la période litigieuse, la requérante n'avait pas souffert d'incapacité totale mais a évalué son incapacité, intermittente, à 34 pour cent du temps. Autrement dit, la requérante avait été apte au travail 66 pour cent du temps pendant la période en question.

20. L'avis de la Commission a été accepté par Eurocontrol dans une lettre que la Direction des ressources humaines a adressée le 28 février 1996 à la requérante. Celle-ci, pour sa part, critique cet avis au motif que le 7 décembre 1995, date de sa réunion, la Commission ne disposait pas de données médicales suffisantes pour émettre une opinion fondée sur sa santé pendant la période litigieuse.

21. Cet argument est mal fondé. Le docteur Bernard, médecin traitant de la requérante pendant toute la période en question, avait, comme il ressort du dossier, une connaissance approfondie de l'évolution de sa santé. Le docteur Vermeiren, en sa qualité de médecin-conseil d'Eurocontrol, avait lui aussi une bonne connaissance du cas de la requérante. En outre, la Commission disposait du dossier médical, où figuraient les résultats des expertises. Le Tribunal en conclut que la Commission était en possession de données médicales suffisantes pour donner un avis sur la santé de la requérante pendant la période litigieuse.

22. La défenderesse a calculé la rémunération due à M^{me} Lacroix pour la période de juillet à novembre 1995 et a ainsi versé à son compte le montant dû.

Le préjudice subi

23. La requérante réclame le versement d'une indemnité de 500 000 francs belges au titre de réparation des préjudices financiers et moraux entraînés par les décisions irrégulières d'Eurocontrol et d'intérêts à

calculer au taux de 8 pour cent l'an sur le montant retenu. Elle s'est toutefois bornée à présenter une liste générale des préjudices qu'elle aurait subis sans apporter aucune preuve précise et détaillée.

24. La défenderesse a proposé à la requérante, à titre social et gracieux, le versement d'une somme globale de 390 000 francs belges, offre qu'elle considère comme généreuse étant donné que la requérante n'a pas été en mesure de chiffrer ou de démontrer ... de manière suffisamment solide et concrète son dommage.

25. La requérante affirme dans sa réplique qu'elle aurait été encline à accepter l'offre de la partie adverse, mais qu'elle l'a finalement refusée parce qu'un fonctionnaire de la Direction des ressources humaines aurait critiqué de manière inadmissible la façon dont elle gérait ses affaires personnelles.

26. La défenderesse affirme dans sa duplique que, malgré deux réunions en présence de l'assistante sociale et plusieurs rappels téléphoniques, la requérante n'a à aucun moment pu donner une vue d'ensemble des préjudices subis. Certes, les décisions d'Eurocontrol des 15 mai et 13 juillet 1995, ainsi que le retard dans la convocation de la Commission d'invalidité, ont causé un préjudice à la requérante. Toutefois, celle-ci n'a pas été en mesure de fournir des justificatifs de ce préjudice. En proposant à la requérante, à titre gracieux, l'octroi d'une somme de 390 000 francs belges, l'Organisation a fait une évaluation équitable du préjudice, que le Tribunal ne remettra pas en cause.

27. La requérante a droit à l'allocation de dépens, que le Tribunal fixe à 25 000 francs belges.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation, qui supportera les conséquences dommageables de la convocation tardive de la Commission d'invalidité, versera à la requérante 390 000 francs belges.
2. Elle versera à la requérante 25 000 francs belges à titre de dépens.
3. Les autres conclusions de la requérante sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Julio Barberis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 juillet 1997.

William Douglas
Michel Gentot
Julio Barberis
A.B. Gardner