

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire LEFEVRE

Jugement No 1389

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Bureau international de l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Georges Lefèvre le 7 juin 1994, la réponse de l'UPU en date du 13 juillet, la réplique du requérant du 3 août, et la duplique de l'Union du 14 octobre 1994;

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 que dans ce litige, qui concerne l'indemnisation d'un accident survenu au requérant au cours d'une mission d'assistance technique accomplie au service de l'UPU, les parties ont soumis au Tribunal les conclusions suivantes :

Le requérant :

1. Récupérer des pertes de salaire se chiffrant, selon les dernières conclusions, à la somme de 227 576 francs belges;
2. bénéficier des intérêts moratoires sur cette somme depuis le 19 décembre 1993;
3. mettre à charge de la défenderesse les frais de procédure et les dépens du litige.

La défenderesse :

Rejeter les conclusions du requérant.

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

A. Le requérant a été employé par l'UPU du 1er février 1990 au 30 avril 1991 en tant qu'expert dans le cadre d'un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Viet Nam. Il était détaché de son administration d'origine, la Poste belge. Le 30 novembre 1990, à Hanoi, il fit une chute sur le poignet droit. En vertu d'un contrat collectif d'assurance accidents passé entre l'UPU et une société d'assurance mutuelle, cette dernière versa au requérant une indemnité forfaitaire correspondant à un taux d'incapacité de 6 pour cent. De retour à la Poste belge, il fut placé en disponibilité pour motifs de santé avec un traitement réduit lors de chaque période d'absence, ses droits aux congés de maladie étant épuisés.

B. Le requérant estime que l'indemnité versée par la société d'assurance ne saurait suffire à compenser les pertes de salaire qu'il a subies. La décision de le mettre en disponibilité résulte de ses absences répétées pour raisons de santé, qu'il attribue à son accident. Il ajoute que la "responsabilité civile quasi-délictuelle" de l'Union est engagée du fait de la non-couverture du risque d'incapacité de travail par la police d'assurance qu'elle a contractée.

C. La défenderesse déclare dans sa réponse qu'elle ne saurait intervenir dans les rapports entre le requérant et la Poste belge. La décision de l'administration belge de le mettre en disponibilité est due à des absences pour raisons de santé qui sont antérieures à l'accident du 30 novembre 1990. De plus, les absences du requérant constatées à son retour en Belgique ne sont pas toutes dues uniquement à cet accident. La lettre de nomination du requérant précisait que, en cas d'accident, l'intéressé avait droit à une indemnité prévue par le contrat d'assurance conclu par l'Union pour ses experts. La société d'assurance contractante a rempli ses obligations et le requérant accepté l'indemnisation accordée, qui compense largement les pertes de salaire. Le requérant ne peut reprocher à l'Union d'avoir commis une négligence en n'ayant pas prévu de couvrir le risque d'incapacité temporaire de travail.

D. Le requérant conteste, en réplique, les arguments de la défenderesse relatifs à la cause de ses absences au

travail, qui sont à l'origine directe de ses pertes de salaire. Il déclare que ses absences dues à des problèmes orthopédiques sont toutes postérieures à l'accident dont il a souffert en 1990 et que son incapacité physique résulte bien de son handicap au poignet droit.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réitère que la mise en disponibilité du requérant n'est pas la conséquence de l'accident survenu au Viet Nam.

CONSIDERE :

1. Le requérant, inspecteur principal-chef de service honoraire de la Poste belge, demande réparation à l'Union postale universelle des conséquences dommageables subies à la suite d'un accident survenu au cours d'une mission d'assistance au développement qu'il a accomplie pour le compte de l'organisation au Viet Nam en 1990/1991, dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Formellement, la requête vise à l'annulation de la décision de rejet que le Directeur général du Bureau international de l'UPU a opposée à sa demande d'indemnisation, le 24 mai 1994, à l'issue de la procédure de recours interne.

Sur l'objet du litige

2. Les faits qui sont à l'origine de l'affaire, dans la mesure où ils sont pertinents aux questions à résoudre par le Tribunal, peuvent être résumés comme suit.

3. Par une circulaire du 15 juin 1989, adressée aux administrations postales des pays membres de l'Union, l'UPU a mis au concours un poste d'expert à moyen terme auprès de l'administration postale du Viet Nam. Cette circulaire définit l'objet du poste, les qualifications requises, ainsi que les conditions administratives et financières de la mission. Elle faisait les prévisions suivantes en ce qui concerne la sécurité sociale des titulaires :

"Pendant la durée de son engagement, tout expert doit participer à une assurance-groupe sur la vie, ainsi qu'à des assurances maladie et accidents conclues par l'UPU."

"L'expert doit rester au bénéfice du système de prévoyance de son administration postale."

4. Ayant été choisi pour la mission en question, le requérant a souscrit à une lettre de nomination, établie le 16 janvier 1990, pour la fonction expert en organisation, gestion et exploitation postales, du 1er février 1990 au 30 avril 1991. Cette lettre contient, entre autres, les clauses suivantes :

"Vous aurez droit, ... en cas de maladie ou d'accident ... à une indemnité dont le montant est réglé par les dispositions du système d'assurance spécial conclu par l'UPU pour ses experts engagés au titre des projets d'assistance technique. Les dispositions de l'appendice 'D' du Règlement du personnel des Nations Unies ne sont pas applicables."

"Excepté les risques prévus ci-avant, aucun droit à pension de retraite ou autre prestation d'assurance sociale n'est couvert par l'UPU durant votre engagement."

Il est à noter que les risques pour le cas de maladie et d'accident ont été assurés par l'UPU en vertu d'une police collective conclue avec la société d'assurances "Vaudoise Assurances" établie à Lausanne (Suisse). Il n'est pas contesté que M. Lefèvre a été mis au bénéfice de cette police d'assurance par l'organisation.

5. Par arrêté du ministre belge des Postes, Télégraphes et Téléphones, du 14 février 1990, pris sur base de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 fixant la situation administrative des agents de l'Etat chargés d'une mission, le requérant a été placé en congé pour lui permettre d'assurer une mission internationale. Cet arrêté dispose que ce congé "est assimilé à une période d'activité de service" et que la période prévue pour la mission "sera prise en considération pour l'octroi et le calcul de la pension".

6. Il résulte des déclarations consignées au dossier que, le 30 novembre 1990, à Hanoi, M. Lefèvre a fait, au retour de son travail, sur un chemin rendu glissant par la pluie, une lourde chute sur son poignet droit. Il a été soigné provisoirement sur place par le médecin habilité du PNUD, de manière à lui permettre de mener sa mission à son terme normal. Ce traitement a été repris et continué après son retour en Belgique à la fin de sa mission.

7. Lors de la reprise de son activité auprès de son administration d'origine, le requérant a éprouvé des difficultés de

santé qui l'ont obligé de demander des congés de maladie successifs, que M. Lefèvre attribue aux séquelles de sa chute à Hanoi. En réalité, il ne ressort pas du dossier quelles ont été objectivement les causes de ces congés. En effet, les certificats qui s'y retrouvent mettent en lumière, d'une part, le fait que les séquelles de la chute faite à Hanoi ne constituaient pas le premier incident concernant le poignet de M. Lefèvre, mais bien plutôt l'aggravation d'une lésion préexistante; d'autre part, le fait que M. Lefèvre avait déjà subi un double infarctus du myocarde et une opération de triple pontage cardiaque avant d'accepter sa mission au Viet Nam.

8. Le 12 juillet 1991, le requérant adressa une demande à l'administration belge en vue d'obtenir la reconnaissance de l'accident du 30 novembre 1990 en tant qu'"accident du travail". Cette démarche s'explique par le fait que, selon la réglementation belge, les périodes de congé de maladie avec plein traitement sont plafonnées. Lorsque ce plafond est atteint, le fonctionnaire doit être mis en disponibilité avec un traitement réduit, en attendant sa mise à la pension pour invalidité; or, selon les explications du requérant, les congés accordés en cas d'accident du travail restent hors considération dans le décompte des congés de maladie.

9. Avant de prendre une décision sur cette demande, la Poste belge s'avisait de s'adresser directement à Vaudoise Assurances pour lui demander si elle serait disposée, compte tenu des modalités du contrat d'assurance souscrit par M. Lefèvre, de restituer à la régie de la Poste le montant des traitements versés à l'intéressé pendant ses congés de maladie, soit, à ce moment, la somme de 401 674 francs belges. Cette lettre reçut la réponse suivante, datée du 20 novembre 1991 :

"Nous vous informons que le contrat d'assurance de Monsieur Georges Lefèvre ne couvre pas l'incapacité de travail. Monsieur Lefèvre a souscrit uniquement à la couverture des frais médicaux, de l'invalidité et du décès. Nous regrettons de ne pouvoir vous donner de meilleures nouvelles."

10. Cette réponse fut communiquée au requérant par le Directeur général de la Poste, qui lui fit remarquer qu'après avoir examiné la situation, il était arrivé à la conclusion que l'incident survenu à Hanoi le 30 novembre 1990 devait être considéré comme "accident hors service" et que, par voie de conséquence, les périodes d'absence de l'intéressé devaient être considérées comme congé de maladie ordinaire. M. Lefèvre fut donc placé en position de disponibilité à partir du 19 février 1992, date à laquelle son contingent de congés de maladie était épuisé, et une procédure en vue de sa mise à la pension fut ouverte. Il est à noter que cette procédure aboutit à la retraite de M. Lefèvre au 1er août 1993.

11. L'accident du 30 novembre 1990 a été indemnisé par la Vaudoise Assurances. A la suite d'une négociation avec M. Lefèvre, l'assureur a en effet proposé au requérant, le 20 novembre 1991, c'est-à-dire le jour même de sa réponse négative à l'administration belge, une convention d'indemnisation qui reconnaissait une invalidité permanente de 6 pour cent et assurait à l'intéressé un capital invalidité de 35 470 francs suisses. Ce compromis a été accepté par le requérant le 27 novembre suivant et le paiement a été effectué quelques jours après.

12. N'ayant pu avoir satisfaction auprès de ses autorités nationales en ce qui concerne la reconnaissance de sa chute comme "accident du travail", M. Lefèvre se retourna contre l'administration de l'UPU. Le 18 mai 1992, il avertit le Directeur général du Bureau international de son état de santé et des difficultés qu'il éprouvait avec son administration nationale au sujet de ses congés de maladie, en ajoutant ce qui suit : "Étant donné que la Poste ne considère pas cette situation comme la conséquence d'un accident du travail, les absences susdites ont pour effet de me placer en position de disponibilité pour raison de santé, avec un traitement d'attente inférieur à celui auquel je pourrais prétendre si cet accident était juridiquement reconnu comme accident de service." Il ne semble pas que cette communication ait reçu une suite.

13. Près d'une année plus tard, le 26 avril 1993, le requérant adressa à la direction de la Poste belge une "demande d'attestation portant sur un préjudice". Après avoir rappelé l'accident survenu à Hanoi, "reconnu", selon ses dires, par le Bureau international de l'UPU, il continue en ces termes :

"Les certificats médicaux introduits depuis ma rentrée en service, pour couvrir les absences sporadiques causées par les séquelles dudit accident, sont donc comptabilisés comme congé de maladie ordinaire et non comme accident du travail. En conséquence, ayant épuisé les délais réglementaires d'absences pour maladie (double infarctus du myocarde en octobre 1984 et triple pontage coronarien en 1986) je suis placé dans la position de disponibilité, lors de chaque absence pour maladie, et ce depuis le 22 janvier 1992. ...

Aux fins de me mettre en mesure de pouvoir poursuivre la récupération de mon préjudice, par toute voie de droit,

je vous serais très obligé de bien vouloir me faire délivrer, par les services compétents de votre Direction, une attestation montrant clairement le manque à gagner encouru - ou à encourir - du fait de la perception de mon traitement à 60 pour cent durant les périodes considérées."

14. A la suite de recherches approfondies, l'administration postale délivra à M. Lefèvre, le 21 juin 1993, une attestation dont il ressort que le manque à gagner de l'intéressé, du fait de la non-reconnaissance de son accident comme accident du travail, se montait à cette époque à la somme de 249 824 francs belges. Le 9 octobre 1993, le requérant transmit ce décompte au Directeur général du Bureau international de l'UPU en le priant d'inviter la Vaudoise Assurances "à clôturer ce dossier" en lui remboursant son préjudice. Cette lettre fut transmise par l'administration de l'UPU à la société d'assurance qui lui fit savoir, le 17 décembre 1993, qu'elle refusait d'assumer cette nouvelle charge, en rappelant qu'elle avait honoré toutes ses obligations en remboursant à M. Lefèvre les frais de guérison et en lui accordant un capital pour invalidité. Les nouvelles demandes soulevées par l'intéressé n'entraient pas, à son avis, dans les garanties du contrat.

15. Avant d'avoir pu prendre connaissance de cette réaction de l'assureur, le requérant adressa au Bureau international de l'UPU, le 19 décembre 1993, une lettre de mise en demeure dans laquelle il dit qu'il ne pouvait plus se contenter de procédés dilatoires et qu'à défaut d'obtenir satisfaction, force lui serait de poursuivre la récupération de son préjudice "par toute voie de droit, nationale et internationale". Tout en exprimant ses regrets d'en arriver en fin de compte à devoir mettre en demeure le Bureau international de réparer son préjudice "dûment démontré et justifié", il prie le Directeur général de croire qu'il "a été fier de servir la noble cause de l'UPU" et qu'il "forme des vœux très sincères pour la pleine réussite de ses entreprises".

16. Le 23 décembre 1993, le Sous-Directeur général du Bureau international de l'UPU répondit à la lettre du 19 décembre 1993 de M. Lefèvre. Après avoir rappelé les termes de sa lettre de nomination, il fit savoir au requérant que l'Union n'estimait avoir à son égard d'autres obligations que celles contenues dans ce document, qui limitait la responsabilité de l'Union, en cas d'accident, aux indemnités prévues dans le contrat d'assurance.

17. En réponse à cette prise de position, le requérant demanda à l'Union, par lettre du 22 janvier 1994, de l'assister dans le recouvrement de sa créance; il l'avertit aussi qu'à défaut d'obtenir une indemnisation de la part de l'assurance, il n'aurait pas d'autre choix que de poursuivre l'UPU devant qui de droit "en invoquant sa responsabilité civile quasi-délictuelle". Il pressait l'Union de lui répondre rapidement, en vue "de réduire par là, éventuellement, l'incidence des intérêts moratoires".

18. En réponse, l'UPU lui envoya une documentation sur le règlement des litiges, y compris le texte de la police d'assurance et l'adresse du Tribunal administratif de l'OIT. Le requérant s'adressa alors au greffier du Tribunal, qui attira son attention sur la nécessité d'épuiser les moyens de recours internes avant de pouvoir saisir le Tribunal. Cette réponse amena le requérant à adresser, le 2 mars 1994, une lettre au Bureau international de l'UPU pour intenter un recours, par toute voie de droit, visant à obtenir réparation d'un préjudice, spécifique, identifié et prouvé, trouvant sa cause dans l'accident survenu durant sa mission au Viet Nam.

19. L'Union saisit alors d'office, conformément à son Statut, son Comité paritaire de recours. Par lettre du 29 mars 1994, le président du comité fit connaître au requérant la composition du comité en l'informant de ce que le dossier qui lui avait été remis par l'administration lui paraissait complet et explicite et que, pour cette raison, le comité n'aurait vraisemblablement pas à lui demander des compléments d'information.

20. Le comité rendit son avis le 10 mai 1994. Cet avis contient une analyse soigneuse du litige, dont il convient de retenir en particulier deux éléments :

d'une part, le comité attire l'attention sur le problème de la causalité, en ce que les troubles de santé du requérant étaient dus autant à ses antécédents médicaux qu'à l'accident survenu à Hanoi;

d'autre part, et ceci apparaît comme étant le motif décisif, le comité estime que la convention d'indemnisation conclue par le requérant avec la Vaudoise Assurances, acceptée sans réserve par l'intéressé, avait déjà compensé celui-ci pour le dommage qu'il faisait valoir par sa réclamation.

Le comité conclut donc que l'UPU avait entièrement rempli les obligations qui lui incombait en qualité d'employeur de M. Lefèvre et recommanda pour ces motifs de ne pas donner suite à ses prétentions.

21. Suite à cet avis, le Directeur général du Bureau international de l'UPU fit connaître à M. Lefèvre, par lettre du

24 mai 1994, que sa réclamation était rejetée. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente requête. Le requérant a introduit son recours auprès du Tribunal le 7 juin 1994. La recevabilité de sa requête n'est pas contestée.

Conclusions des parties

22. Le requérant demande au Tribunal, dans ses conclusions, une triple condamnation de l'UPU :

compenser les pertes de salaire dues à sa mise en disponibilité par l'administration belge, se chiffrant à 249 824 francs belges, somme réduite ultérieurement à 227 576 francs belges;

verser des intérêts moratoires sur cette somme à compter de la mise en demeure du 19 décembre 1993;

restituer au requérant les frais de ses réclamations et les dépens de la procédure.

23. Le requérant ne donne pas de motifs en droit à l'appui de sa requête, sauf à indiquer que l'Union devrait assumer à son égard "sa responsabilité objective" et "sa responsabilité civile quasi-délictuelle". Il fait valoir à ce propos qu'il n'aurait jamais souscrit personnellement à la police d'assurance dont les termes lui sont maintenant opposés. Quant au compromis signé avec l'assureur, il dit qu'il l'aurait accepté sans pouvoir anticiper les pertes de salaire qu'il pourrait subir ultérieurement du fait de l'attitude prise par l'administration belge. Il apparaît ainsi qu'il entend en réalité imputer à l'UPU une obligation de garantie pour une perte qu'il estime avoir subie en raison de l'attitude prise par son administration nationale et du refus de l'assureur d'en assumer les conséquences, en sus de la somme déjà versée en vertu du compromis d'indemnisation. Il estime que, dans le cas "d'un agent cédé par l'une à l'autre organisation", il aurait incombé à l'UPU et à la Poste belge de rechercher d'un commun accord une solution "constructive" à son problème et, qu'à défaut, la responsabilité ultime incombe à l'organisation internationale qui a bénéficié de son concours.

24. L'organisation défenderesse fait valoir que les conditions d'emploi de M. Lefèvre étaient réglées par les dispositions du Règlement du personnel des Nations Unies applicables aux fonctionnaires engagés au titre de projets d'assistance technique. La disposition 206.5 de ce règlement prévoit certes que les maladies, accidents ou décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Union ouvrent droit à indemnisation conformément à l'appendice D du même règlement; toutefois, la lettre de nomination a rendu inapplicables les dispositions de cet appendice pour les remplacer par le système d'assurance spécial conclu par l'UPU pour ses experts. Ce système assure aux bénéficiaires une couverture adéquate pour le cas de maladie, d'accident et de décès. Le capital payé en cas d'invalidité consécutive à un accident, établi en fonction du salaire, couvrirait dès lors le type de dommage que le requérant fait valoir en l'occurrence.

25. L'Union fait encore remarquer qu'elle ne saurait être rendue responsable de pertes de salaire intervenues après la réintégration du requérant dans la Poste belge. Elle rappelle que, selon ses arrangements avec les administrations nationales, et sans préjudice des contrats d'assurance conclus, les experts doivent rester au bénéfice du système de prévoyance de leur administration nationale. L'UPU n'aurait pas à intervenir à la place de l'employeur habituel et il appartiendrait donc à la Poste belge de régler ses rapports avec le requérant, d'autant plus que les absences de l'intéressé pour cause de maladie seraient loin d'être causées par les seules séquelles de l'accident survenu au Viet Nam. L'Union relève à ce propos le fait que, selon les indications fournies par l'administration belge, M. Lefèvre jouissait, compte tenu de son ancienneté de service, d'une franchise de 832 jours ouvrables de congé de maladie. Il serait évident que l'épuisement de ce contingent ne peut pas être attribué au seul accident subi par l'intéressé lors de sa mission au Viet Nam.

Sur le fond

26. Le Tribunal estime que le litige doit être résolu en fonction du partage de responsabilité qui résulte des arrangements contractuels applicables à la mise à disposition d'experts par les administrations nationales, dont la teneur a été rappelée ci-dessus. Ainsi, il résulte de la circulaire portant mise au concours du poste d'expert et de la lettre de nomination que l'expert "doit" participer à un ensemble d'assurances collectives "conclues par l'UPU" et que l'Union est en droit de retenir d'office les primes correspondantes sur le traitement de l'expert. Par ailleurs, celui-ci reste au bénéfice "du système de prévoyance de son Administration postale". Ces clauses font partie des conditions d'emploi du requérant. Son contrat individuel précise en outre qu'en cas d'accident, l'expert a droit à une indemnité dont le montant est réglé par les dispositions du système d'assurance "spécial" conclu par l'UPU et qu'à

l'exception des risques ainsi définis, aucune autre prestation d'assurance sociale n'est assumée par l'UPU.

27. L'organisation internationale n'a pas à couvrir ses experts des conséquences éventuellement défavorables tirées par l'administration nationale de la qualification d'un accident survenu au cours d'une mission accomplie à son service. Des prétentions dépassant ce cadre relèvent donc le cas échéant de l'administration nationale, qui en dispose selon sa propre législation, sans que l'organisation ou le Tribunal puissent intervenir dans la sphère de ses attributions. Ceci vaut à plus forte raison dans un cas comme celui de l'espèce où, de toute évidence, l'état du requérant est influencé par des problèmes de santé étrangers à la mission qu'il avait accomplie au service de l'UPU. Il résulte du dossier que ces questions ont été dûment examinées par l'administration belge, qui a définitivement rejeté la prétention qui est à l'origine du recours du requérant.

28. Compte tenu de l'argumentation présentée par le requérant, il convient d'attirer encore, plus particulièrement, l'attention sur l'article 3 de la police d'assurance accident, aux termes duquel, pour les assurés occupés à pleine tâche, l'assurance couvre simultanément "les accidents professionnels et non professionnels". Cette clause, habituelle dans ce type de contrats, est destinée à éviter, en cas d'accident, toute discussion sur le point de savoir si un accident déterminé est à considérer comme accident du travail ou comme accident relevant de la sphère privée. Le requérant a donc prétendu à tort, devant son administration nationale, que l'accident aurait été "reconnu" en tant qu'accident de fonction par l'UPU. Il résulte en effet du contrat d'assurance que, du point de vue des obligations de l'organisation, il est indifférent de savoir si l'accident en cause doit être qualifié ou non comme "accident du travail". Les développements du requérant sur ce point sont donc dépourvus de pertinence au présent litige.

29. On ne saurait admettre non plus l'argument tiré par le requérant du fait qu'il n'aurait pas conclu personnellement le contrat d'assurance. Il est en effet clairement établi que l'expert est couvert d'office par le contrat d'assurance collectif conclu par l'Union et que celle-ci a le droit de retenir sur sa rémunération la prime qui correspond à sa part dans l'assurance collective.

30. Ceci dit, il faut faire remarquer encore au requérant qu'il a accepté sans réserve, après négociation, le compromis proposé par l'assureur, portant détermination du pourcentage d'invalidité permanente et fixation du capital correspondant. Or, ce capital constitue une indemnisation forfaitaire de toutes les conséquences, actuelles et futures, de l'accident survenu au requérant au cours de l'exécution de son contrat. Du fait de l'acceptation de cette forme d'indemnisation par le requérant, l'assureur était donc libéré de toute obligation ultérieure à son égard et l'effet de libération s'étend, en vertu du contrat d'emploi, à l'Union.

1. Il apparaît ainsi que la requête de M. Lefèvre manque de tout fondement en fait et en droit.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

William Douglas
Michel Gentot
P. Pescatore
A.B. Gardner