

## SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

### Affaire KIGARABA (No 3)

#### Jugement No 1366

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Richard Kigaraba le 19 août 1993, la réponse de l'UPU du 24 septembre, la réplique du requérant du 4 novembre et la duplique de l'Union du 9 décembre 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 3.10 du Statut du personnel et la disposition 111.3.2 du Règlement du personnel du Bureau international de l'UPU;

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 carrière à l'UPU du requérant, ressortissant tanzanien, est retracée sous A dans le jugement 1188 du Tribunal.

Lors de son entrée en fonctions à la Section du personnel, en 1983, les dispositions 3.10.5.C a) et c) du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU, lesquelles traitent de l'indemnité pour frais d'études, avaient la teneur suivante :

"a) Lorsque l'enfant fréquente un établissement situé en dehors de la région du lieu d'affectation, le montant de l'indemnité est fixé comme suit :

...

2 Lorsque l'établissement d'enseignement ne fournit pas la pension de l'enfant, 1100 dollars EU [des Etats-Unis] plus 75 pour cent de la première tranche de 3000 dollars EU des frais de scolarité, plus 50 pour cent de la tranche suivante de 1000 dollars EU, plus 25 pour cent de la tranche suivante de 1000 dollars EU, jusqu'à une indemnité maximale de 3000 dollars EU par année scolaire."

"c) Lorsque, aux fins de l'application du barème des remboursements approuvé pour l'indemnité des frais d'études, les dépenses encourues par un fonctionnaire dans une monnaie autre que le dollar EU sont converties en dollars EU, le taux de change officiel des Nations Unies utilisé sera le plus élevé des deux taux suivants : celui qui était pratiqué à la date d'entrée en vigueur du barème des remboursements actuel ou celui en vigueur à la date du remboursement, le même taux étant utilisé pour convertir le montant en dollars EU remboursable dans la monnaie dans laquelle il doit être payé."

Le requérant, dont deux des quatre enfants poursuivaient leurs études en Tanzanie, bénéficiait de l'indemnité en question. Il demandait généralement une avance et la différence, à sa charge ou en sa faveur, était réglée au moment de la présentation du décompte annuel final. Etant donné que l'opération mettait en jeu plusieurs monnaies - le franc suisse, le shilling tanzanien et le dollar des Etats-Unis -, se posait la question du taux de change applicable. Celle-ci était réglée par une communication de service 22/1979 du 30 mars 1979, dont le paragraphe 8, lettre c), se lit comme suit :

"Pour la conversion en dollars EU des dépenses faites dans une monnaie autre que le dollar, le taux de change utilisé sera celui qui était applicable à la date où le barème de remboursement actuel a pris effet (1er janvier 1977) ou celui qui est en vigueur à la date du remboursement, le taux le plus élevé étant retenu. Le même taux sera utilisé pour convertir le montant en dollars de l'indemnité dans la monnaie dans laquelle celle-ci doit être versée..."

En 1984, le système dégressif du remboursement fut abandonné, et le taux de change mentionné à l'article 3.10.5.C c) - qualifié en pratique de taux plancher - fut porté à sa valeur au 1er mars 1983. En 1989, le paragraphe c) fut définitivement supprimé.

Dans une note du 3 octobre 1990 adressée au chef de la Division des affaires juridiques et administratives (Division I), le chef de la Section du personnel a estimé que le requérant avait, grâce à l'utilisation du taux de change "plancher" en vigueur au 1er mars 1983, perçu des indemnités d'un montant trop élevé. Le Sous-directeur général a alors décidé d'appliquer, pour l'établissement du décompte relatif à l'année scolaire 1989, un taux de change unique, à savoir le taux opérationnel des Nations Unies en vigueur au moment des avances. Le requérant a accepté ce mode de calcul.

Par note du 27 février 1992, le Directeur général décida d'instituer un groupe d'enquête chargé : 1) de vérifier si le requérant avait touché des montants supérieurs à ceux auxquels il avait droit pour les frais d'études de ses enfants et, dans l'affirmative, 2) de déterminer ces montants et 3) de proposer les mesures à prendre pour les récupérer.

Dans son rapport en date du 17 juillet 1992, le groupe d'enquête a estimé que le requérant avait, de 1983 à 1990, indûment perçu 32 222,40 francs suisses, mais que le remboursement de l'indu pouvait être limité à la période de 1986 à 1990 pour ne donner qu'un chiffre de 27 779,55 francs.

Après que le requérant eut, par mémorandum du 31 août 1992, fait part de ses observations, le Directeur général lui a réclamé, le 28 septembre 1992, le remboursement de cette dernière somme.

Par lettre du 22 octobre 1992, le requérant pria le Directeur général de réexaminer sa décision. Par lettre en date du 11 novembre, le Directeur général la confirma et fixa à 900 francs suisses par mois, à partir du 1er décembre 1992, le montant à retenir sur le salaire du requérant.

Par lettre du 17 novembre, le requérant demanda au Directeur général de ne retenir que 200 francs suisses sur son salaire mensuel, étant donné les autres obligations financières auxquelles il devait faire face. Par lettre du 11 décembre, le Directeur général réitéra sa décision du 11 novembre.

Le 4 décembre 1992, conformément à la disposition 111.3.2 du Règlement du personnel, le requérant fit appel de la décision du 11 novembre devant le Comité paritaire de recours.

Dans son rapport du 21 avril 1993, le Comité paritaire de recours recommanda que le Directeur général reconsidère sa décision de réclamer les indemnités perçues entre 1986 et 1988, en raison de doutes quant au délai de prescription, et considéra qu'il ne serait pas raisonnable de réclamer des montants indûment versés pour les années 1989 et 1990, à l'exception d'une somme de 450 dollars.

Par lettre en date du 28 mai 1993, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta la première recommandation du comité, mais accepta la seconde, ce qui porta la somme due à 27 872,42 francs. La retenue sur salaire, à hauteur de 900 francs par mois, était également maintenue.

B. Le requérant prétend ne rien devoir à l'Union.

Les dispositions pertinentes soulèvent un problème d'interprétation, dont attestent les difficultés rencontrées par le groupe d'enquête, qui mit cinq mois à rédiger son rapport, et par le Comité paritaire de recours, qui dut se réunir trois fois. Or, selon les principes de droit généralement admis, toute ambiguïté doit se résoudre en faveur de la personne visée par un acte.

Il soutient n'avoir fait qu'appliquer, en toute bonne foi, un système déjà en place et utilisé pour calculer les indemnités perçues par d'autres fonctionnaires.

Du fait qu'aucune clause de rétroactivité n'a été introduite au cours des nombreuses modifications de l'article 3.10, les décomptes qu'il a établis de 1986 à 1989 étaient conformes à la réglementation en vigueur, ainsi que celui pour l'année scolaire 1989-90, puisque le texte de l'article 3.10, révisé en 1989, ne précisait pas le mode de conversion des différentes devises. Le solde que le requérant devait à l'organisation avait été approuvé par la Direction à deux reprises, en juillet 1989 et en décembre 1990, et ne pouvait, en janvier 1992, être recalculé sur la base d'un nouveau taux de change. Il estime enfin que la méthode préconisée par le groupe d'enquête, arbitraire en ce qu'elle pénalise les fonctionnaires ressortissants de pays à monnaie faible, ne peut pas être retenue pour l'année 1990-91, et encore moins appliquée rétroactivement aux années précédentes.

Il affirme en second lieu que le délai retenu en matière de prescription ne repose ni sur la réglementation de l'UPU, silencieuse sur ce sujet, ni sur celle d'autres organisations du système commun des Nations Unies.

Il demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur général du 28 mai 1993 en tant qu'elle lui ordonne de payer à l'UPU des sommes perçues au titre de l'indemnité pour frais d'études de 1986 à 1988 et lui refuse le remboursement de 4 119,30 ou 4 068,75 francs suisses; la restitution, avec intérêt à 10 pour cent l'an, des montants retenus sur son salaire depuis le 1er décembre 1992 ainsi que 4 119,30 ou 4 068,75 francs suisses; le versement d'une indemnité pour réparation du tort moral; et ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'Union affirme que le requérant a, pendant des années, profité de la dépréciation du shilling tanzanien en assimilant erronément le taux plancher à un taux fixe ou plafond, et en l'utilisant systématiquement au lieu du taux opérationnel de l'ONU en vigueur lors du décompte final. Bien que l'indemnité ne couvre en principe que 75 pour cent du montant des frais de scolarité, le requérant a perçu jusqu'à 1 300 pour cent des dépenses qu'il a encourues, et à une occasion - comme l'a constaté le Comité paritaire de recours - une somme dix-sept fois supérieure à celle qu'il avait effectivement dépensée.

Elle considère qu'il ressort clairement du texte de l'article 3.10.5.C c) - en vigueur à partir de janvier 1983 - que seuls les montants constituant le "barème des remboursements approuvé", mentionnés au paragraphe c), doivent être soumis à la procédure de conversion de monnaie décrite dans cette dernière disposition. Pour les dépenses effectivement encourues, il convenait d'utiliser le taux de change opérationnel des Nations Unies.

La bonne foi du requérant n'est pas démontrée, et son allégation tendant à imputer à ses prédécesseurs une erreur d'interprétation des dispositions en vigueur est contredite par les faits.

L'Union affirme qu'aucune nouvelle disposition ou interprétation des textes n'a été appliquée rétroactivement, et que la répétition de l'indu a pour seul but de réparer les conséquences financières des erreurs commises par le requérant à partir de 1986.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation. Il soutient notamment que d'autres fonctionnaires, en approuvant les décomptes qu'il a établis, ont accepté son interprétation de l'article 3.10, qui était celle des anciens responsables de l'UPU. Il prétend que dans les autres organisations ou bien il existe un délai de prescription d'un ou deux ans, ou alors l'administration renonce à réclamer un remboursement en cas d'erreur.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient son argumentation et soutient que les règles en matière de remboursement ne laissent aucune marge d'interprétation. En ne distinguant pas le taux plancher du taux opérationnel des Nations Unies, le requérant a délibérément introduit une confusion dont le Directeur général n'a pris connaissance que par l'intermédiaire du vérificateur extérieur des comptes. Elle affirme que son droit au recouvrement de l'indu n'est pas prescrit. En effet, dans le système commun des Nations Unies, seule l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) connaît un délai de prescription, qui n'est pas applicable en l'espèce.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'Union en 1983 au grade P.2. En 1986, il a été promu premier secrétaire au grade P.3 à la Section du personnel, où il s'occupait des demandes de remboursement des frais d'études.

2. La présente affaire concerne la restitution réclamée par la défenderesse des sommes qu'elle accuse le requérant d'avoir indûment perçues au titre de l'indemnité pour frais d'études, prévue par l'article 3.10 du Statut du personnel, pour deux de ses enfants ayant poursuivi leur scolarité en Tanzanie. Pour couvrir le paiement de tels frais, le requérant demandait une avance, la différence à sa charge ou en sa faveur étant réglée au moment de la présentation du décompte annuel final. En 1990, la Section du personnel a estimé que le requérant avait obtenu des remboursements et, par la suite, des avances supérieurs aux frais d'enseignement effectivement encourus pour ses enfants, grâce à l'utilisation du taux de change valable au 1er mars 1983. En appliquant le taux opérationnel unique de l'ONU en vigueur lors du paiement des avances pour l'année scolaire 1989, l'UPU a estimé le montant total à rembourser par le requérant cette année-là à 9 046,75 francs suisses. Celui-ci a alors accepté le mode de calcul utilisé.

3. Le 27 février 1992, le Directeur général a décidé d'instituer un groupe d'enquête chargé de vérifier les indemnités d'études allouées au requérant. Dans son rapport du 17 juillet 1992, le groupe est arrivé à la conclusion que celui-ci avait reçu en trop un montant de 32 222,40 francs suisses, mais que le remboursement de l'indu pouvait être limité à cinq ans, soit aux années scolaires de 1986 à 1990. La somme à rembourser était ainsi ramenée à 27 779,55 francs. Invité à formuler ses commentaires sur les conclusions du rapport, le requérant les a réfutées par lettre du 31

août 1992, mais le Directeur général a néanmoins décidé, le 28 septembre 1992, de lui réclamer le remboursement de la somme réduite précitée.

4. Le requérant a formé, le 22 octobre 1992, une demande de réexamen de cette décision mais le Directeur général a confirmé celle-ci le 11 novembre et fixé à 900 francs suisses par mois le montant à déduire de son salaire à partir du 1er décembre. Le 17 novembre, il a sollicité du Directeur général la réduction à 200 francs suisses du montant du retrait sur son salaire, mais cette demande a été repoussée par décision du 11 décembre 1992. Le 4 décembre, le requérant a saisi le comité paritaire d'un appel contre la décision du 11 novembre 1992 en ce qu'elle confirmait le principe du remboursement de montants perçus en trop au titre des frais d'études. Le 21 avril 1993, le comité a soumis des recommandations qui étaient largement en faveur du requérant. Toutefois, le Directeur général, par décision du 28 mai 1993, a rejeté les réclamations du requérant. Telle est la décision contestée.

5. Le litige soumis au Tribunal porte essentiellement sur le choix du taux de change qui doit être appliqué lors des décomptes des sommes perçues par le requérant à titre d'indemnité pour frais d'études pour les années scolaires 1986 à 1990. Cette question fait l'objet de l'article 3.10.5.C c) du Statut du personnel dont le texte en vigueur au 1er janvier 1983 se lisait comme il est exposé sous A ci-dessus. Avec effet au 1er janvier 1984, ce texte a été modifié : l'expression "celui qui était pratiqué à la date d'entrée en vigueur du barème des remboursements actuel" a été remplacée par "celui qui était en vigueur au 1er mars 1983". La référence à ce taux, qualifié dans la pratique de "taux plancher", fut supprimée en même temps que le paragraphe c) en 1989.

6. Le requérant, qui accepte le décompte de 1989 établi en considération de la suppression du taux plancher, fait principalement grief à l'Union d'avoir, à la suite du rapport du groupe d'enquête, retenu pour le calcul des décomptes pour les années antérieures à 1989 le taux de change opérationnel des Nations Unies en vigueur lors de l'établissement des décomptes, lequel était plus élevé que celui en vigueur au 1er mars 1983.

7. Ce moyen n'est pas fondé. Il suffit en effet de se reporter aux dispositions applicables pour se convaincre que le taux en vigueur au 1er mars 1983 n'est à utiliser que s'il est plus élevé que celui qui était en vigueur à la date du remboursement. Or le taux du dollar des Etats-Unis au 1er mars 1983 ne s'élevait qu'à 9,56 shillings tanzaniens tandis que les taux successifs en vigueur aux dates des décomptes de 1985 à 1990 en vue des remboursements s'établissaient à des montants variant de 25 à 193,3 shillings tanzaniens. Il est donc impossible - à moins d'interpréter faussement le "taux plancher" comme un "taux plafond" - de soutenir, comme le fait le requérant, que le taux du 1er mars 1983 devait s'appliquer invariablement aux décomptes postérieurs à 1984.

8. Le requérant prétend que l'utilisation du taux plancher de 1983 relève d'une pratique de l'Union, ce qu'attesterait le fait que les décomptes incriminés ont été contrôlés et approuvés par les chefs de la Section du personnel et que d'autres fonctionnaires ont profité des mêmes avantages que lui.

9. L'existence d'une telle pratique est contestée par l'UPU. Par ailleurs, comme l'a souligné le Comité paritaire de recours, la règle observée en la matière par l'ensemble du système commun des Nations Unies et rappelée à plusieurs reprises par la Commission de la fonction publique internationale, notamment dans son rapport No 30 A/33/30 de 1978 (paragraphe 222), ne prévoit le remboursement au fonctionnaire que d'une partie des frais encourus pour les études de son enfant. Or selon le Comité paritaire de recours, le requérant a reçu, en raison de son interprétation erronée de l'article 3.10.5.C c), un montant nettement supérieur aux sommes qu'il avait déboursées : à une occasion au moins, il a perçu une somme dix-sept fois supérieure aux frais effectivement encourus. Le requérant ne conteste aucunement ces affirmations. Etant donné que le requérant, chargé des demandes de remboursement des frais d'études, a établi ses propres décomptes, il ne pouvait ni se retrancher derrière l'approbation des chefs de section ni s'abstenir de porter la situation anormale dont il était le bénéficiaire à la connaissance de l'administration.

10. Le requérant essaie encore d'excuser son comportement en faisant référence aux pratiques d'autres fonctionnaires. Toutefois, le Tribunal ne saurait admettre cet argument, car le requérant ne saurait se prévaloir d'aucune égalité dans l'illégalité. De toute façon, le groupe d'enquête a indiqué que le Directeur général avait ordonné d'appliquer aux fonctionnaires en cause les mêmes mesures que celles prises à l'encontre du requérant.

11. Le requérant soutient ensuite que les modifications apportées à l'article 3.10 ne pouvaient avoir un effet rétroactif. Le Tribunal estime toutefois que le principe de non-rétroactivité n'est pas en cause dans la présente affaire. En effet, aucune nouvelle disposition ni interprétation des textes en vigueur n'ont été adoptées avec effet rétroactif.

12. Il s'agit, en fait, de la répétition de l'indu, que le requérant, comme il a été relevé ci-dessus, ne pouvait ignorer eu égard à la disproportion manifeste entre le montant des avances reçues et les dépenses effectivement encourues pour frais d'enseignement de ses enfants. Il ne saurait donc se réfugier derrière une quelconque erreur d'interprétation.

13. Subsidiairement, le requérant soutient que le remboursement de l'indu serait exclu par prescription. Bien qu'il admette que la réglementation de l'UPU ne prévoit pas une telle prescription, il estime que l'Union devrait s'inspirer de la pratique des Nations Unies et du système commun, laquelle, selon lui, limiterait le recouvrement de l'indu à une période maximale de deux ans, voire d'un an, précédant la découverte de l'erreur. Le requérant en conclut qu'une prescription d'un an se justifierait pleinement.

14. La défenderesse rappelle, pour sa part, que toute somme versée par erreur peut être recouvrée, mais, ne contestant pas le principe que le temps peut éteindre une obligation, elle ne réclame que le remboursement des sommes indûment payées pour les années scolaires depuis 1986; elle a ainsi renoncé au remboursement d'une partie "sensible" du total en trop; en outre, elle n'a pas exigé d'intérêts.

15. Compte tenu des circonstances, le délai retenu par l'Union apparaît largement favorable au requérant, et de ce chef ses prétentions doivent être rejetées.

16. Le rejet de sa conclusion principale en annulation entraîne le rejet des autres.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, 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 13 juillet 1994.

José Maria Ruda  
E. Razafindralambo  
P. Pescatore  
A.B. Gardner