

## SOIXANTE-TREIZIEME SESSION

### Affaire KIGARABA

#### (Décision avant dire droit)

#### Jugement No 1188

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Richard Kigaraba le 1er juillet 1991 et régularisée le 23 juillet, la réponse de l'UPU du 9 septembre, la réplique du requérant du 14 novembre et la duplique de l'Union du 20 décembre 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 3.10.1, 3.10.5.A d), 10.1.1, 10.1.2, 10.2.1 et 10.2.4 du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU et les dispositions 110.4, 110.4.3 et 111.3.1, 3.3, 3.8, 3.10 et 3.12 du Règlement du personnel;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. L'article 3.10.1 du Statut du personnel du Bureau international a la teneur suivante :

"Une indemnité pour frais d'études est octroyée aux fonctionnaires non recrutés sur le plan local lorsque leurs enfants fréquentent régulièrement une école, une université ou un établissement d'enseignement analogue qui doit leur permettre, de l'avis du Directeur général, de se réadapter plus facilement dans le pays d'origine du fonctionnaire. Le montant maximal de l'indemnité est égal à 75 pour cent de 11.000 dollars E.U. des frais d'études approuvés, soit 8.250 dollars E.U. par année scolaire et par enfant. ..."

L'article 3.10.5.A d) dispose que les frais de scolarité comprennent "les droits d'inscription, les dépenses en livres scolaires prescrits, les frais de cours, d'examens et de diplômes, à l'exclusion des frais d'internat, des uniformes scolaires et des dépenses facultatives".

Le requérant, ressortissant tanzanien, est entré au service de l'Union au siège de Berne en 1983. Il est employé comme premier secrétaire au grade P.3 à la Section du personnel, Division I, et s'occupe notamment des indemnités pour frais d'études.

Il a une fille, née en 1975, et un fils, né en 1979, qui ont fréquenté l'Ecole internationale de Berne pendant l'année scolaire 1989-90. Dans un formulaire daté du 16 mai 1990, il a demandé le remboursement des frais d'études encourus pour ses deux enfants pendant la période comprise entre le 30 août 1989 et le 22 juin 1990. Le montant total réclamé à ce titre s'élevait à 13.875 francs suisses pour sa fille et à 12.645 francs pour son fils. Sous la rubrique "Observations", il indiquait que, "Aux frais précités, il y a lieu d'ajouter les montants forfaitaires pour les livres scolaires, conformément à la réglementation en vigueur en la matière". Le 17 mai, il a établi un décompte des dépenses dans lequel, sous la rubrique "Montant forfaitaire pour les livres de classe", figuraient des sommes de 300 dollars, soit 438 francs, pour sa fille, et de 150 dollars, soit 219 francs, pour son fils. A l'appui de ses demandes, il a produit deux formules de l'UPU - l'une pour sa fille, l'autre pour son fils - intitulées "Certificat de fréquentation scolaire et allocation pour frais d'études", signées le 16 mai par le directeur de l'Ecole internationale. En regard de la rubrique "Livres de classe (à l'exclusion de la papeterie et des ouvrages de référence)" figuraient les mots "n'ont pas été donnés gratuitement".

Le chef du personnel ayant soulevé la question, le directeur de l'école lui a répondu par lettre du 28 mai que "les livres de classe ne sont ni donnés, ni vendus; ils sont prêtés à nos élèves".

Dans une note du 1er juin, le Directeur général a demandé au requérant de fournir des explications; celui-ci a

répondu par lettre du 8 juin qu'il avait acheté des livres de classe à l'extérieur de l'école, assertion qu'il a réitérée dans une lettre du 13 juin. Dans de nouvelles lettres du 15 et du 27 juin, le directeur de l'école a affirmé que le requérant n'avait jamais eu à acheter des livres de classe pour ses enfants, qui les avaient obtenus en prêt.

Dans une note du 20 juin au chef de la Division I, le Directeur général a rejeté les demandes du requérant et ordonné de transmettre le dossier au Comité disciplinaire aux termes de l'article 10.2.4, au motif que ses déclarations n'étaient pas simplement erronées, mais fausses. Le requérant en a été informé par lettre du 26 juin. Le 28 juin, il a écrit au Directeur général pour demander que sa décision fasse l'objet d'un nouvel examen, conformément à la disposition 111.3.1, mais, par note du 3 juillet adressée au chef de la Division I, le Directeur général a maintenu sa décision du 20 juin.

Le Comité disciplinaire, qui a présenté son rapport à une date inconnue, a recommandé d'adresser au requérant un avertissement écrit au sens de l'article 10.2.1 a) du Statut du personnel. Le 13 novembre, le Directeur général lui a adressé une lettre pour l'informer que son avancement à l'échelon supérieur de son grade était retardé d'un an, sanction prévue à l'article 10.2.1 b). La raison invoquée était sa "fausse déclaration" selon laquelle l'école n'avait pas fourni gratuitement des livres de classe.

Par lettre du 3 décembre 1990, le requérant a demandé au Directeur général de lui communiquer le texte du rapport du Comité disciplinaire, ce que le Directeur général a refusé de faire.

Le 21 décembre, le requérant a formé un recours en vertu de la disposition 111.3.3 contre la décision du 13 novembre, et son cas a été soumis au Comité paritaire de recours. Le Comité s'est réuni le 5 février 1991. Dans son rapport, tout en estimant que le requérant avait commis une faute, il a recommandé la sanction, plus bénigne, de l'avertissement écrit. Néanmoins, par lettre du 19 avril 1991, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a maintenu la sanction infligée le 13 novembre 1990.

B. Le requérant cite l'article 3.10.5.A d) ainsi qu'une circulaire administrative, No 14 du 22 octobre 1987, qui précise au paragraphe 14 que "Si les manuels prescrits n'ont pas été fournis gratuitement" et que l'école le certifie, le fonctionnaire peut demander le remboursement des sommes forfaitaires prescrites sans fournir de justification. Le même "remboursement forfaitaire" est prévu - soutient le requérant - dans d'autres institutions des Nations Unies. La pratique de l'UPU diffère en ce que, avant d'effectuer le remboursement, l'Union ne demande à l'école aucun certificat attestant que les livres de classe ont bien été prescrits, ni aucun reçu pour l'achat de ces livres.

Le requérant allègue qu'il a acheté des livres de classe pour ses enfants au cours de l'année scolaire 1989-90, soit dans des librairies, soit directement à l'école, mais qu'il n'est pas tenu de produire des reçus puisqu'il ne demande que les sommes forfaitaires dues. Comment sa déclaration figurant sur les formules de l'UPU, aux termes de laquelle les livres de classe "n'ont pas été donnés gratuitement", peut-elle être taxée de "fausse", alors que le directeur de l'école indiquait dans sa lettre du 28 mai 1990 que "les livres de classe ne sont ni donnés ni vendus" ? Le Directeur général avait décidé qu'il était coupable avant même de transmettre son dossier au Comité disciplinaire : c'est la raison pour laquelle il a rejeté la recommandation du Comité, et ses motifs sont suspects.

Pourquoi le requérant eût-il compromis sa carrière pour la modique somme de 657 francs suisses ? D'autres fonctionnaires qui ont déposé des demandes irrégulières de remboursement de frais de scolarité - il cite des exemples - n'ont jamais essuyé le moindre reproche. Ses demandes sont régulières et, en lui infligeant une sanction, l'Union a eu une attitude discriminatoire à son égard. Les refus répétés du Directeur général de faire droit à ses demandes de transfert sont inéquitables et suffisent à discréditer les accusations gratuites portées contre lui, lesquelles ont terni sa réputation et compromis ses perspectives de carrière, créant en lui un état de stress et d'incertitude.

Il demande que lui soient communiqués, ainsi qu'au Tribunal, les rapports du Comité disciplinaire et du Comité paritaire de recours; que la décision de retarder d'un an son avancement d'échelon soit annulée; que toute référence à cette affaire soit retirée de son dossier personnel; que son avancement d'échelon lui soit accordé à compter du 1er décembre 1990; que lui soit allouée la somme de 450 dollars des Etats-Unis à titre de remboursement forfaitaire du coût des livres de classe de ses enfants; et qu'il lui soit octroyé l'équivalent de deux années de traitement et allocations à titre de tort moral et 10.000 francs suisses pour les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Union donne sa propre version des faits de la cause.

Elle soutient que la demande du requérant tendant au remboursement du coût des livres de classe de ses enfants est irrecevable parce qu'il n'a pas présenté cette demande dans son recours du 21 décembre 1990 et qu'il a par conséquent omis d'épuiser les moyens internes de recours.

Le paragraphe 14 de la circulaire du 22 octobre 1987 dispense le fonctionnaire de l'obligation de produire des reçus pour bénéficier du remboursement forfaitaire du coût des livres de classe. Néanmoins, cette disposition n'est applicable que si les livres de classe n'ont pas été fournis gratuitement et que l'école l'atteste dans la formule prescrite. La circulaire indique au paragraphe 3 que toute demande de remboursement incorrecte ou fausse peut exposer le requérant à l'une des sanctions prévues au chapitre X du Statut du personnel.

Le requérant savait parfaitement qu'en déclarant simplement que les livres n'avaient pas été fournis gratuitement, il pouvait obtenir un remboursement forfaitaire sans autre justification. Il a persévéré dans sa fausse déclaration dans ses lettres du 8 et du 13 juin 1990. Son infraction est encore aggravée du fait qu'il est lui-même chargé du remboursement des frais de scolarité. Comme il ne lui a été infligé que la sanction qui vient au deuxième rang dans l'échelle des sanctions, celle-ci n'était pas disproportionnée à son infraction.

L'Union répond aux autres allégations du requérant et soutient qu'elles sont soit sans pertinence, soit infondées.

Elle refuse de communiquer les rapports dont le requérant souhaite prendre connaissance : aux termes de la disposition 110.4.3, "Les délibérations et les rapports du Comité disciplinaire ainsi que l'avis de celui-ci au Directeur général sont confidentiels"; la disposition 111.3.12 prévoit, quant à elle, que le fonctionnaire ne reçoit qu'une copie de l'avis du Comité paritaire de recours, et non le texte intégral de son rapport.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que l'Union ne nie pas que les fonctionnaires peuvent réclamer le coût des livres de classe qui ne sont pas fournis gratuitement. Prêter n'est pas donner et, en réclamant le coût des livres, il a respecté la lettre des dispositions applicables. L'enfant qui ne reçoit un livre de classe qu'en prêt n'est, après tout, pas aussi favorisé que celui qui possède son propre exemplaire. Le requérant allègue qu'il avait le droit, en toute bonne foi, de soutenir ce point de vue. Or, non seulement l'Union l'a accusé d'avoir fait une fausse déclaration, mais encore elle en a informé le directeur de l'école. Ce faisant, elle a manqué au respect qu'elle lui doit. Elle est même allée plus loin et l'a puni pour n'avoir pas partagé sa propre interprétation des dispositions, alors que les demandes de remboursement des frais de scolarité sont notoirement difficiles à traiter. Le fait de mal interpréter les dispositions ne devrait pas constituer une infraction punissable. Il y a eu violation du principe de la proportionnalité, comme les deux comités l'ont admis pour des raisons qu'ils ont exposées dans les rapports que l'Union a refusé de communiquer.

E. Dans sa duplique, l'Union soutient que l'argumentation du requérant repose sur l'interprétation du mot "donnés" et, par conséquent, manque de pertinence puisque le texte de la circulaire, qui n'existe qu'en français, utilise le terme "fournis". Sa déclaration originale, selon laquelle les livres de classe "n'ont pas été donnés gratuitement", a été faite de mauvaise foi parce qu'il a constamment joué sur le mot "donnés". En fait, tous les livres de classe ont été fournis gratuitement à ses enfants; la circulaire exclut le paiement lorsque les livres sont fournis de cette manière; le requérant savait qu'il lui suffisait d'une simple demande pour obtenir les montants forfaitaires auxquels il n'avait pas droit. Il a ainsi commis une infraction, et la sanction qui lui a été infligée était appropriée. Il ne peut pas arguer de sa bonne foi puisque le sens de la circulaire lui était familier en raison de ses fonctions. Il n'a d'ailleurs jamais prouvé qu'il avait dû acheter les livres prescrits. Si le directeur de l'école s'était aperçu de la fausse déclaration, il ne l'aurait jamais approuvée.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant est au service du Bureau international de l'UPU depuis 1983 et, en 1986, il est devenu premier secrétaire, de grade P.3, à la Section du personnel. Ses fonctions comprenaient le traitement des demandes de remboursement des frais d'études. En février 1988 et une nouvelle fois en janvier 1990, il a demandé, sans succès, sa mutation dans une autre section où il pourrait mettre en valeur son expérience de l'administration postale.

2. Le 16 mai 1990, il a présenté des demandes, contresignées par le directeur de l'Ecole internationale de Berne, tendant au remboursement des dépenses pour des livres de classe prescrits pour sa fille et son fils au cours de l'année scolaire 1989-90. Après un échange de correspondance sur la question avec lui et avec le directeur de l'école, le Directeur général a adressé le 20 juin une note au chef de la Division I rejetant ses demandes et ordonnant de transmettre l'affaire au Comité disciplinaire, au motif qu'elles étaient fondées sur une fausse

déclaration selon laquelle l'école n'avait pas fourni gratuitement des livres de classe à ses enfants.

3. L'article 10.1.1 du Statut du personnel du Bureau international de l'Union se lit comme suit :

"Le fonctionnaire qui a enfreint ses devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence ou par imprudence, est passible d'une mesure disciplinaire correspondant au degré de la faute."

L'article 10.1.2 prévoit l'institution d'un comité disciplinaire pour conseiller le Directeur général en la matière, et l'article 10.2.1 déclare que les mesures disciplinaires visées à l'article 10.1.1 comprennent "l'avertissement écrit" et "le retard dans l'avancement d'échelon".

4. A une certaine date que les pièces du dossier ne dévoilent pas, le Comité a recommandé d'adresser au requérant un avertissement écrit au sens de l'article 10.2.1 a), mais dans sa lettre du 13 novembre 1990, le Directeur général a infligé au requérant la sanction plus sévère prévue à l'article 10.2.1 b), à savoir le retard d'un an dans l'avancement d'échelon, au motif de sa "fausse déclaration".

Le rapport du Comité n'a été ni joint en annexe à cette lettre, ni communiqué au requérant en réponse à la lettre qu'il a adressée le 3 décembre au Directeur général pour lui demander d'en prendre connaissance. Le 21 décembre, il s'est adressé au Comité paritaire de recours, et celui-ci a également recommandé un avertissement écrit. Bien que le texte de la recommandation du Comité figure dans le dossier, son rapport intégral n'y est pas. Une fois encore, le Directeur général a maintenu la sanction infligée antérieurement, et sa décision définitive du 19 avril 1991, qui constitue la décision attaquée, a été de confirmer cette sanction.

L'Union continue de refuser de communiquer au requérant le texte intégral des rapports du Comité disciplinaire et du Comité paritaire de recours, mais elle a accepté de les transmettre au Tribunal si celui-ci en faisait la demande.

Sur le rapport du Comité disciplinaire

5. La disposition 110.4 du Règlement du personnel du Bureau international établit la procédure à suivre par le Comité disciplinaire et, en particulier, la disposition 110.4.3 stipule que "Les délibérations et les rapports du Comité disciplinaire ainsi que l'avis de celui-ci au Directeur général sont confidentiels".

Toutefois, en l'occurrence, après que la sanction eut été infligée, le requérant a formé un recours interne qui a été transmis au Comité paritaire de recours. La question qui se pose est dès lors celle de savoir si le texte intégral du rapport du Comité disciplinaire, et non seulement le texte de sa recommandation, a été communiqué au Comité paritaire de recours. Si la réponse à cette question est positive, l'Union aurait dû en fournir une copie également au requérant, faute de quoi ce dernier aurait été entravé dans la présentation de sa défense, ce qui équivaut à un vice de procédure.

Sur le rapport du Comité paritaire de recours

6. La disposition 111.3.8 a la teneur suivante :

"... En principe, la procédure [du Comité paritaire de recours] est limitée à un exposé écrit des faits de la cause et à de brèves observations et répliques présentées oralement ou par écrit."

La disposition 111.3.10 se lit comme suit :

"Le Comité paritaire adopte, à la majorité, un rapport qu'il adresse au Directeur général. Ce rapport donne un compte rendu des débats et doit contenir un résumé de l'affaire ainsi que la recommandation du Comité paritaire. ..."

Enfin, la disposition 111.3.12 est rédigée comme suit :

"La décision finale que le Directeur général prend après avoir reçu le rapport du Comité paritaire est portée à la connaissance du fonctionnaire intéressé qui reçoit en même temps copie de la recommandation du Comité paritaire."

7. A la lumière des dispositions ci-dessus, rien ne permet de conclure, comme le soutient la défenderesse, que le

rapport du Comité paritaire doit être traité comme étant confidentiel. En tout état de cause, un document qui a fait partie de la procédure interne de recours doit être mis à la disposition du Tribunal, afin qu'il puisse apprécier tous les éléments qui ont conduit à la décision attaquée et déterminer si cette décision est entachée d'un vice de quelque nature que ce soit. Un supplément d'instruction est dès lors nécessaire pour compléter les pièces du dossier.

L'Union présentera, dans les quinze jours à compter de la date de réception du texte du présent jugement :

- a) le texte intégral du rapport du Comité paritaire de recours;
- b) le texte intégral du rapport du Comité disciplinaire, au cas où celui-ci faisait partie des pièces soumises au Comité paritaire de recours, ainsi que tous commentaires qu'elle souhaite faire.

Le requérant disposera à son tour de trente jours pour répondre dans un mémoire additionnel.

L'Union pourra présenter un mémoire final dans les trente jours suivants.

8. Etant responsable du retard, l'Union versera au requérant 1.000 francs suisses. Les dépens sont réservés.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le Tribunal ordonne un supplément d'instruction comme exposé au considérant 7 ci-dessus.
2. L'Union versera 1.000 francs suisses au requérant.

Ainsi jugé par Mme Mella Carroll, Juge, le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, et M. José Maria Ruda, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 1992.

(Signé)

Mella Carroll  
William Douglas  
José Maria Ruda  
A.B. Gardner