

## SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

### Affaire YATH-CRUCES

#### Jugement No 1347

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), formée par Mme Alida Yath-Cruces le 30 mars 1993 et régularisée le 13 mai, la réponse de l'Organisation du 10 août, la réplique de la requérante du 22 septembre et la duplique de la PAHO du 3 novembre 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article I du Statut du personnel, les articles 110, 1110 et 1130 du Règlement du personnel de la PAHO et le paragraphe II.2.1130 du Manuel;

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 PAHO dispose d'un "Programme d'assistance aux études universitaires" (University Assistance Program - UAP) qui consent une aide financière aux membres de son personnel poursuivant des études universitaires. En 1978, elle a publié une "déclaration d'orientation concernant le développement et la formation du personnel" qui prévoit en son article 15 que les frais d'études peuvent être partagés lorsqu'un fonctionnaire a reçu l'autorisation de suivre un programme de cours, pour autant que cette formation soit dans l'intérêt de l'Organisation et que le candidat ait atteint dans ses études le niveau requis pour être admis.

La requérante, citoyenne guatémaltèque, est entrée au service de la PAHO en 1975 en qualité de commis-dactylographe de grade G.3. Elle exerce les fonctions d'assistante de bureau de grade G.6 depuis le mois de juillet 1984.

Le 19 mai 1983, elle a présenté une formule contenant la description d'un cours de formation et l'autorisation d'y participer en vue d'obtenir de l'UAP une assistance financière qui lui permette de suivre un enseignement dans le cadre du "Programme d'études communautaires" de l'Université américaine de Washington, D.C. Elle a demandé que les frais d'études et autres frais concomitants lui soient remboursés à 75 pour cent, les autres dépenses restant, d'après les indications de la formule, à la charge du fonctionnaire.

Dans un mémorandum du 18 juillet 1983, le chef du personnel a autorisé le remboursement de 75 pour cent des frais d'études, à l'exclusion des dépenses afférentes à l'achat de "livres et d'autre matériel didactique". Il lui a également précisé que ce remboursement serait subordonné aux résultats qu'elle aurait obtenus à la fin du cours et à la présentation d'une pièce justificative du versement.

Après avoir répondu favorablement à sa demande en 1983, la PAHO a fait de même pour treize autres cours jusqu'en 1989. La requérante a également bénéficié d'une assistance financière de la part de l'université d'accueil au cours de la même période.

Dans un mémorandum du 12 décembre 1989, le chef de l'Unité de développement et de formation du personnel du Département du personnel, connue sous le sigle anglais APL/SDT, lui a demandé de préciser pour chacun des cours suivis durant la période biennale 1988-89 le montant exact de sa propre contribution aux frais d'études et les sommes versées par le programme. Quelques mois après son retour d'un congé de maternité, elle a présenté un relevé de compte établi par l'université en date du 4 mars 1991 pour les années 1988 à 1991. Le 9 mai 1991, l'université a communiqué à la PAHO, à sa demande et avec l'accord de l'intéressée, le détail des versements effectués sur son compte depuis 1983.

Dans un mémorandum adressé à la requérante en date du 11 juillet 1991, le chef de l'unité APL/SDT lui a précisé

que la politique de l'Organisation consistait à rembourser 75 pour cent des sommes effectivement déboursées par l'étudiant. L'Organisation lui ayant versé 7 182 dollars des Etats-Unis en trop, elle prendrait les dispositions nécessaires pour se faire rembourser cet excédent. En de telles circonstances, il semblait impossible de l'inscrire à nouveau au bénéfice du Programme d'assistance aux études universitaires.

Dans un mémorandum du 16 juillet 1991, le chef de l'administration a demandé au vérificateur intérieur des comptes de réexaminer le cas de la requérante qui "faisait apparaître certaines contradictions dans l'utilisation des fonds de l'Organisation". Dans son rapport rendu le 24 juillet 1991, le vérificateur intérieur des comptes a fait valoir que l'intéressée ne pouvait ignorer qu'elle "tirait profit de ses études au détriment de la PAHO".

Dans une lettre du 19 août 1991, le chef du personnel lui a signifié que les excédents en sa faveur signalés par le vérificateur après examen de son compte constituaient "une affaire très grave"; se référant à l'article 1130 du Règlement du personnel ("notification et droit de réponse"), il lui a par conséquent notifié sa révocation pour faute grave et l'a invitée à répondre dans les huit jours à l'accusation d'intention frauduleuse à l'égard de la PAHO.

Le 27 août 1991, la requérante a adressé au chef du personnel une réponse dans laquelle elle se défendait de tout comportement malhonnête ou frauduleux et se proposait de rembourser les montants faisant l'objet du litige.

Le 30 août suivant, la requérante, son conseil, le chef de l'administration, le chef du personnel et un représentant du personnel ont été entendus sur son cas.

Dans une lettre du 7 octobre 1991, le chef du personnel l'a informée que l'administration l'avait disculpée de toute intention frauduleuse, mais estimait que le fait d'avoir demandé et reçu au titre de ses études universitaires des sommes plus importantes que celles auxquelles elle avait droit laissait planer un doute sur sa capacité de jugement; il la dégageait par conséquent de la gestion de la caisse des menues dépenses et l'invitait à rembourser les montants qu'elle avait reçus de la PAHO au titre de ses frais d'études.

Le 2 décembre 1991, elle a notifié au secrétaire du Comité d'appel du siège son intention d'introduire un recours pour avoir été arbitrairement "suspendue de ses fonctions" et avoir fait l'objet d'une mesure disciplinaire abusive. Dans son rapport du 4 novembre 1992, le comité a recommandé à la PAHO de la rétablir dans ses fonctions de gestion et de lever l'interdiction portant sur sa réinscription au Programme d'assistance aux études universitaires. Il a néanmoins jugé qu'il ne fallait pas accéder à sa demande de remboursement des montants qu'elle avait déjà ristournés ni lui accorder la réparation qu'elle réclamait pour préjudice moral.

Dans une lettre du 29 décembre 1992, qu'elle conteste, le Directeur a accepté d'envisager sa réinscription au bénéfice de l'UAP sans pour autant la rétablir dans ses fonctions antérieures de gestion.

B. La requérante prétend que la PAHO a pris à son encontre des mesures disciplinaires illégales. Elle avance à l'appui trois moyens principaux.

Premièrement, elle soutient que la mesure disciplinaire dont elle a fait l'objet est injustifiée. L'article 1110.1 du Règlement du personnel dispose que "tout membre du personnel qui enfreint les règles de conduite énoncées à l'article I du Statut du personnel et à l'article 110 du présent Règlement peut faire l'objet d'une mesure disciplinaire". Parmi les diverses obligations évoquées à l'article I du Statut du personnel, seules les obligations énumérées au paragraphe 1.7 pourraient s'appliquer à son cas. Ce paragraphe interdit en effet à tout membre du personnel d'accepter notamment des faveurs, cadeaux ou honoraires émanant d'une source extérieure à la PAHO "si une telle acceptation est incompatible avec son statut de fonctionnaire international". Le fait de recevoir une aide financière du Programme d'études communautaires d'une université américaine ne saurait être en contradiction avec son statut de fonctionnaire international puisque la PAHO avait accepté qu'elle y participe.

En ce qui concerne les deux paragraphes de l'article 110 du Règlement du personnel dont la portée dépasse celle des dispositions de l'article I du Statut, la requérante précise que le paragraphe 110.6 fait obligation à tout membre du personnel qui reçoit un don d'une autorité extérieure à l'Organisation de porter ce fait à la connaissance du directeur, ce qu'elle a fait. Le paragraphe 110.8 définit la "faute grave" : les seules dispositions qui pourraient s'appliquer à son cas figurent au paragraphe 110.8.3, qui interdit "tout acte par lequel l'intéressé utiliserait ou tenterait d'utiliser indûment sa situation officielle pour s'assurer un avantage personnel". Ayant utilisé toutes les sommes reçues pour financer ses études, elle ne peut être taxée d'en avoir tiré un "avantage personnel" au sens du paragraphe 110.8.3. En outre, la PAHO l'a disculpée de toute intention frauduleuse.

Deuxièmement, même si une action disciplinaire se justifiait, les mesures prises en l'espèce sont abusives. En vertu de l'article 1110.1, il existe cinq types de mesures disciplinaires : le blâme verbal, le blâme écrit, la mutation avec ou sans rétrogradation, la révocation pour faute grave et la révocation immédiate pour faute très grave. La requérante a été tenue de rembourser avec intérêts - dans un délai de douze mois seulement - les sommes reçues et elle s'est vue privée non seulement de la gestion de la caisse des menues dépenses, mais aussi de son droit à participer au Programme d'assistance aux études universitaires de la PAHO. De telles mesures ne sont pas autorisées par l'article 1110.1.

Elle s'élève enfin contre la pratique de la PAHO qui a consisté à modifier le Règlement a posteriori. Le Règlement ne contient aucune référence à l'UAP et les seules indications écrites figurent dans les lettres autorisant le remboursement des frais de participation à certains cours : or aucune d'entre elles ne soulève la question de l'aide financière prodiguée par d'autres sources. Ce n'est qu'après avoir laissé s'écouler un certain temps que la PAHO a modifié le contenu des lettres aux fins d'exiger le remboursement des montants versés aux membres du personnel par d'autres sources. Ayant demandé à bénéficier d'une aide financière et utilisé les sommes reçues à des fins qui ne sont autres que celles pour lesquelles elles lui avaient été octroyées, elle s'est trouvée dans l'obligation de rembourser l'Organisation qui l'a publiquement déshonorée et lui a interdit de participer à l'UAP. Elle a dû emprunter de l'argent pour respecter les délais "impitoyables" imposés par le plan de remboursement de la PAHO : ce n'est pas ainsi qu'elle entrevoyait la situation lorsqu'elle s'est proposée de rembourser la PAHO.

Elle demande son rétablissement dans ses fonctions de gestionnaire de la caisse des menues dépenses et la restitution du droit de participer à l'UAP; le remboursement des 7 308,72 dollars qu'elle a déjà ristournés à la PAHO; le remboursement des débours d'un montant de 7 159,36 dollars qu'elle a dû supporter pour respecter les délais fixés par la PAHO; des dommages-intérêts pour préjudice moral et les dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requérante n'a pas fait l'objet d'une des mesures disciplinaires évoquées au paragraphe 1110.1. Ayant établi qu'elle n'était animée par aucune intention frauduleuse, l'Organisation n'avait plus de raison d'engager une action disciplinaire. Dans la mesure pourtant où elle "a transgressé l'esprit, la lettre et l'objet légitime" de l'UAP, la PAHO se doit, en saine gestion, de se faire rembourser toute somme indûment versée. Etant donné que la requérante n'a pas fait la preuve de sa maîtrise des procédures financières, il semble pour le moins prudent de la relever de ses fonctions de gestionnaire de la caisse des menues dépenses.

La PAHO se défend d'avoir modifié les règles a posteriori : l'UAP a pour objet de soulager les membres du personnel de 75 pour cent des frais d'études effectivement dus, comme le stipule la lettre d'acceptation de la demande de la requérante. En l'occurrence, toutefois, celle-ci a réclamé le remboursement des frais couverts par l'université. Au lieu de 8 602,50 dollars, elle devrait avoir reçu 1 420,50 dollars. Peu importe l'usage qu'elle a fait du trop-perçu dans la mesure où il représente un enrichissement illégitime.

La PAHO souligne que le Directeur lui a indiqué dans sa lettre du 29 décembre 1992 qu'il était disposé à envisager sa réinscription au Programme d'assistance pour les études universitaires selon la procédure établie, mais qu'elle n'avait pas demandé à bénéficier d'une nouvelle assistance. Elle n'a par ailleurs subi aucun préjudice moral.

D. Dans son mémoire en réplique, la requérante fait observer que pendant six ans elle a fait état des versements reçus du Programme d'études communautaires de l'université sur quatorze relevés de dépenses, chacun d'eux indiquant clairement que ledit programme avait pris en charge ses frais d'études. L'administration n'a pas cessé pour autant de lui prodiguer son aide. En l'absence de dispositions expresses dans la réglementation en vigueur, la pratique a force obligatoire.

Si une telle aide ne devait pas lui être dispensée, l'administration est dans son tort pour n'avoir pas tenu compte des informations qui lui avaient été communiquées. En la relevant de ses fonctions de gestionnaire de la caisse des menues dépenses, la PAHO a agi comme si c'était elle-même et non l'administration qui avait autorisé les quatorze versements et cela a nui à sa bonne réputation. Etant donné qu'elle s'est dûment acquittée des responsabilités de gestion qui lui avaient été confiées depuis 1984, c'est faire preuve de "vindictive" et non de prudence que de les lui retirer.

En ce qui concerne sa participation à l'UAP, elle relève que le Directeur a simplement annoncé qu'il "accepterait d'envisager" la question : ce qui ne revient pas à dire qu'il l'autorise à en bénéficier à nouveau.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient les moyens qu'elle a invoqués dans sa réponse. Le fait qu'une ligne

figurant dans son relevé de dépenses sous la rubrique des versements effectués au titre des frais d'études ait échappé à l'administration ne justifie en aucune manière l'enrichissement illégitime. La requérante ne peut invoquer l'ignorance de la politique suivie par la PAHO en matière d'assistance aux études : l'Organisation a exposé sa politique de manière qu'elle soit intelligible pour tout étudiant universitaire. La requérante ne doit pas considérer les tâches qui lui ont été confiées comme sa "propriété". Le Directeur a par ailleurs reconnu son droit à participer à l'UAP.

#### CONSIDERE :

1. La requérante, entrée au service de la PAHO en 1975, a travaillé au siège de cette Organisation, à Washington, à partir de juillet 1984 en qualité d'assistante de bureau de grade G.6. De mai 1983 à juin 1989, elle a suivi quatorze cours à l'Université américaine dans cette ville. Pour ce faire, elle a sollicité et obtenu une aide financière au titre du Programme d'assistance aux études universitaires de l'Organisation (UAP selon son sigle anglais) qui rembourse 75 pour cent des frais d'études aux membres du personnel qui suivent des cours universitaires agréés. En réponse à la première demande d'assistance de la requérante, la PAHO a autorisé le remboursement de 75 pour cent de ses frais d'études et a expliqué que "le coût des livres et d'autre matériel didactique" n'était pas pris en charge.

2. Dans le cadre de son système de bourses au titre des études communautaires, l'Université américaine a accordé à la requérante l'exonération complète des frais de participation à six cours, soit 4 986 dollars, ainsi que l'exonération d'une bonne partie des frais correspondant à sept autres cours, à savoir 4 565 dollars. La PAHO n'invoque pas d'irrégularité à propos du quatorzième cours; mais pour les treize autres, sur les 10 401 dollars correspondant au total du tarif des cours suivis, l'université a dispensé la requérante du paiement de 9 551 dollars, ce qui fait que cette dernière n'a en fait dépensé que 850 dollars. La PAHO fait valoir que la requérante n'avait droit au remboursement que de 637,50 dollars, soit 75 pour cent de ses dépenses effectives, alors qu'elle a demandé et obtenu le versement de 7 819,50 dollars, une somme censée correspondre à 75 pour cent de 10 401 dollars. Il en résulte, selon l'Organisation, un trop-perçu de 7 182 dollars au total.

3. Par un mémorandum du 11 juillet 1991, le chef de l'Unité de développement et de formation du personnel, connue sous le sigle anglais APL/SDT, a informé la requérante qu'elle était tenue de restituer le trop-perçu et a ajouté que, vu les circonstances, sa réinscription à l'UAP ne semblait pas envisageable.

4. Par lettre du 19 août 1991, le chef du personnel a notifié à la requérante sa révocation pour "faute grave" en application de l'article 1130 du Règlement du personnel. Toutefois, après examen de la question, il l'a informée par lettre datée du 7 octobre 1991 qu'il était parvenu à la conclusion qu'elle n'avait pas eu "véritablement l'intention" de frauder la PAHO. Il ne l'en sommait pas moins de rembourser l'excédent perçu et déclarait que le fait qu'elle s'était fait verser cet excédent conduisait à "s'interroger sur sa capacité de jugement" dans l'exercice de certaines de ses fonctions qui l'amenaient à gérer la caisse des menues dépenses et qu'il avait donc décidé qu'elle serait relevée des fonctions qui impliquaient la responsabilité financière de cette caisse. Il indiquait qu'elle se verrait attribuer "des fonctions équivalentes à caractère non financier". Le trop-perçu dû par la requérante a été recouvré en temps utile.

5. Saisi par la requérante, le Comité d'appel du siège a estimé, dans son rapport daté du 4 novembre 1992, tout d'abord, que l'intéressée n'aurait pas dû demander le remboursement des frais d'études couverts par l'université, que la PAHO a eu raison d'exiger qu'elle rembourse le trop-perçu et qu'il y avait donc lieu de rejeter ses prétentions à une réparation pour tort moral et à la restitution des sommes qu'elle avait remboursées. Mais il a considéré, en deuxième lieu, que vu qu'il n'y avait pas eu, de sa part, intention de frauder, il n'aurait pas fallu prendre de mesure disciplinaire à son encontre. Le comité recommandait donc de lui rendre la responsabilité de la caisse des menues dépenses, de l'autoriser à participer à l'UAP et de lui rembourser la moitié de ses dépens.

6. Par lettre du 29 décembre 1992, le Directeur de la PAHO a fait savoir à la requérante qu'il n'était pas d'accord avec la deuxième conclusion et la recommandation du comité et que la modification de ses fonctions ne relevait pas d'une mesure disciplinaire mais constituait simplement une "précaution administrative" que les circonstances justifiaient; il se disait néanmoins disposé à envisager son inscription ultérieure à l'UAP conformément "à la politique, aux priorités et à la procédure" de ce programme. Telle est la décision attaquée.

7. La requérante demande maintenant : a) à être rétablie dans son droit de participer à l'UAP; b) à récupérer les sommes qu'elle a été contrainte de rembourser à la PAHO, avec les intérêts qui s'y rapportent, et à être remboursée des frais subsidiaires qu'elle a dû supporter; c) à retrouver ses responsabilités en ce qui concerne la caisse des menues dépenses; et d) à être dédommée pour préjudice moral et à recevoir des dépens.

8. La PAHO confirme dans sa réponse à la requête que, dans la décision attaquée, le Directeur a reconnu le droit de la requérante de participer à l'UAP. De ce fait, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la conclusion a).

9. Dans la conclusion b), la requérante allègue que le paiement des 7 182 dollars était justifié pour deux motifs.

10. Premièrement, elle déclare avoir consacré cette somme à des dépenses accessoires en rapport avec les cours qu'elle suivait, notamment l'achat de livres et de matériel didactique, les transports, les frais de parking et la garde de ses enfants. Elle fait valoir qu'elle a utilisé à des fins d'études la totalité de l'aide financière reçue de l'une et l'autre source et que la PAHO n'a jamais interdit expressément de recevoir une aide financière de plusieurs sources.

11. Il n'en est pas moins clair que tant l'Organisation que l'université n'apportaient une aide que pour couvrir les frais d'études à l'exclusion de tous les autres. La requérante n'était donc pas en droit d'engager d'autres dépenses quelles qu'elles soient avec l'argent provenant de l'exonération des frais d'études accordée par l'université. Ce qu'elle était en droit d'obtenir de la PAHO, c'était un "remboursement", c'est-à-dire le recouvrement de 75 pour cent des sommes qu'elle avait effectivement dépensées et non pas du tarif des cours. Il s'ensuit qu'elle ne pouvait récupérer au titre de l'UAP aucune partie de ce que l'université lui avait alloué soit directement, soit sous forme d'une exonération des frais d'études et qu'elle avait eu tort de demander un remboursement au-delà de 75 pour cent des 850 dollars qu'elle avait effectivement dépensés pour les études en question.

12. Deuxièmement, la requérante dit avoir présenté des relevés de dépenses, fournis en son temps par l'université, à l'appui de ses demandes périodiques de remboursement. Grâce à ces relevés, l'APL/SDT savait depuis le début qu'elle recevait une aide financière de l'université; ce fait ne l'a toutefois pas empêchée de lui verser l'intégralité des sommes demandées. Il s'agit, de l'avis de la requérante, d'une "pratique administrative cohérente" qui s'est prolongée pendant une longue période et lui a ouvert droit au remboursement de 75 pour cent du tarif des cours suivis.

13. La requérante n'a produit et le Tribunal n'a pu examiner qu'un seul de ces relevés. Ce relevé fait apparaître un crédit de 1 044 dollars à la date du 8 juillet 1989, qui porte simplement la mention "études communautaires" sans qu'il soit précisé si la somme avait été versée par l'université ou par l'intéressée. Toutefois, l'état récapitulatif détaillé communiqué ultérieurement par l'université indiquait que ce crédit correspondait à une exonération de 894 dollars sur les frais d'études à laquelle venait s'ajouter un versement de 150 dollars effectué par la requérante le 18 juillet 1989. Le relevé en question était donc incomplet et inexact. Le Tribunal estime que la requérante ne s'est pas suffisamment attachée à porter clairement à la connaissance de l'Organisation l'aide reçue de l'université.

14. Ayant obtenu des prestations financières auxquelles elle n'avait pas droit, la requérante était tenue de rembourser le trop-perçu et la PAHO était en droit de le recouvrer. Il est prévu au paragraphe II.2.1130 du Manuel qu'un membre du personnel qui se trouve dans l'incapacité de rembourser une somme due à l'Organisation en un paiement unique peut demander à le rembourser dans un délai raisonnable de douze mois maximum.

15. S'agissant de la conclusion c), la requérante soutient qu'aucune mesure disciplinaire n'aurait dû être prise à son égard puisqu'elle n'avait aucune intention de frauder et que le fait de lui faire rembourser le trop-perçu en douze mensualités seulement et la suppression de ses responsabilités concernant la caisse des menues dépenses constituaient une mesure disciplinaire injustifiée.

6. L'obligation qui lui a été faite, dans le délai maximum autorisé au paragraphe II.2.1130 du Manuel de rembourser le trop-perçu ne constituait pas une mesure disciplinaire. Par ailleurs, toute l'affaire trahit une certaine légèreté de la part de la requérante à l'égard des procédures financières et la PAHO était en droit de prendre les mesures administratives nécessaires pour prévenir d'éventuelles défaillances dans l'avenir. Que les fonctions de la requérante aient été modifiées pour ces raisons ne peut davantage être considéré comme une mesure disciplinaire.

7. La requérante n'ayant subi aucun tort, toutes ses conclusions doivent être rejetées.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Mark Fernando,

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.

(Signé)

William Douglas  
P. Pescatore  
Mark Fernando  
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.