

## SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

### Affaire KIGARABA (No 6)

#### Jugement No 1445

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la sixième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Richard Kigaraba le 15 août 1994, la réponse de l'UPU en date du 18 octobre, la réplique du requérant du 22 décembre 1994 et la duplique de l'Union du 6 février 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 carrière du requérant à l'UPU et certains faits pertinents au présent litige sont exposés dans les jugements 1188, du 15 juillet 1992, et 1310, du 31 janvier 1994, sous A.

Ainsi qu'il ressort desdits jugements, le requérant avait été accusé par l'Union d'avoir fait une fausse déclaration, le 16 mai 1990, visant à obtenir le remboursement de livres scolaires pour son fils et pour sa fille, élèves à l'Ecole internationale de Berne. Il avait porté sur deux formules de l'UPU, une pour chacun des enfants, intitulées "Certificat de fréquentation scolaire et allocation pour frais d'études", la mention "[les livres] n'ont pas été donnés gratuitement". A la suite d'un échange de correspondance entre le chef du personnel et le directeur de l'école, il est apparu que ces livres étaient prêtés aux élèves par l'établissement. A la demande du Directeur général, le requérant a fourni des explications dans une lettre du 8 juin 1990.

Dans une note du 20 juin au chef de la Division I, au sein de laquelle est employé le requérant, le Directeur général a rejeté sa demande de remboursement et saisi le Comité disciplinaire, conformément à l'article 10.2.4 du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU. Le 28 juin, le requérant a présenté une réclamation contre cette décision. Le Directeur général, dans une note du 3 juillet au chef de la Division I, a cependant décidé de la maintenir. Dans son rapport du 26 juillet, le Comité disciplinaire a recommandé à l'unanimité au Directeur général d'adresser au requérant un avertissement écrit, au sens de l'article 10.2.1 a) du Statut. Toutefois, le 13 novembre 1990, le Directeur général a informé le requérant que son avancement à l'échelon supérieur de son grade était retardé d'un an, sanction prévue à l'article 10.2.1 b) du Statut.

Saisi le 21 décembre d'un recours dirigé contre cette décision, le Comité paritaire de recours a, dans son avis du 28 mars 1991, recommandé au Directeur général de suivre la proposition du Comité disciplinaire du 26 juillet 1990. La décision du Directeur général du 19 avril 1991, maintenant la sanction du retard d'avancement d'échelon, a fait l'objet de la première requête du requérant.

Par décision avant dire droit rendue dans son jugement 1188 du 15 juillet 1992, le Tribunal a ordonné à l'UPU de produire le rapport du Comité paritaire de recours et celui du Comité disciplinaire. Dans le jugement 1228 du 10 février 1993, le Tribunal a, sans se prononcer sur le fond, renvoyé l'affaire devant l'Union pour une nouvelle décision, au motif que la procédure interne de recours avait été viciée.

Le requérant a refusé de saisir le Comité paritaire de recours, comme le Directeur général l'y avait invité. Le 3 août, il a formé sa deuxième requête, un recours en exécution du jugement 1228, au motif que l'Union devait prendre une nouvelle décision. Il demandait également le remboursement des frais qu'il aurait encourus pour les livres de classe de ses enfants. Le Tribunal a, dans son jugement 1310 du 31 janvier 1994, rejeté le recours comme prématuré et déclaré que le Comité paritaire de recours était toujours saisi. Il a écarté pour non-épuisement des voies internes de recours la conclusion tendant au remboursement desdits frais.

Dans son second rapport, en date du 24 mai 1994, le Comité paritaire de recours a recommandé au Directeur général, à la majorité de ses membres, de maintenir une mesure disciplinaire à l'encontre du requérant, mais de

reconsidérer la sévérité de celle-ci. Par lettre du 6 juin 1994, qui constitue la décision entreprise dans la présente requête, le Directeur général a informé le requérant qu'il maintenait sa décision du 13 novembre 1990 retardant d'un an son avancement d'échelon.

B. Revenant sur le jugement 1310, et plus précisément sur le considérant 9, le requérant prétend que le Tribunal a rendu ledit jugement sans disposer de tous les éléments nécessaires à l'examen de sa demande de remboursement des frais occasionnés par l'achat des livres scolaires. Le recours interne qu'il a formé le 21 décembre 1990 prouve que cette conclusion a bien fait l'objet d'une réclamation de sa part. S'il a jugé utile d'attendre l'issue de la procédure disciplinaire pour porter l'affaire devant le Comité paritaire de recours, c'est que la demande de remboursement forfaitaire et la question de la sanction disciplinaire étaient indissolublement liées.

Le requérant reprend certains arguments développés dans le cadre de sa première requête. Il rappelle que les livres n'étaient pas donnés, mais prêtés par l'Ecole internationale de Berne, et qu'il a encouru des dépenses en remboursant plusieurs livres perdus ou endommagés et en achetant d'autres.

La décision du 6 juin 1994 est, selon lui, entachée de partialité : comment expliquer autrement l'acharnement avec lequel le Directeur général cherche à sanctionner le requérant pour une demande plutôt mineure par rapport au montant de l'indemnité pour frais d'études qui lui était due ?

En outre, il se plaint d'une inégalité de traitement. Alors que tous les autres cas d'irrégularités constatés ont été réglés à l'amiable entre l'administration et les fonctionnaires concernés, celui du requérant est le seul qui ait donné lieu à un échange de correspondance avec l'école, suivi d'une procédure disciplinaire. S'il est vrai que l'Union était fondée à mettre fin à une pratique large en la matière, cela ne l'autorisait pas pour autant à procéder de manière discriminatoire.

Enfin, le Directeur général n'a pas tenu compte de faits pertinents. Tout d'abord, dans sa note du 20 juin 1990, il n'a pris en considération aucun des arguments que le requérant avait présentés dans sa lettre d'explication du 8 juin 1990. De plus, le Directeur général a commis une erreur de fait en assimilant le prêt des livres scolaires par l'école à leur don. Ainsi, la déclaration du requérant selon laquelle les livres n'avaient "pas été donnés gratuitement" a-t-elle été qualifiée - à tort - de fausse. La lettre du Directeur général du 6 juin 1994 ne contient par ailleurs aucune référence aux "circonstances atténuantes", qui ont pourtant été relevées par le Comité disciplinaire et par le Comité paritaire de recours.

Le requérant demande la révision du considérant 9 du jugement 1310. Il prie le Tribunal 1) d'annuler la décision du Directeur général du 6 juin 1994, 2) de condamner l'organisation à lui payer le salaire et les indemnités qu'il aurait perçus s'il avait été promu à l'échelon supérieur de son grade à la date du 1er décembre 1990 avec intérêt de 10 pour cent l'an, 3) d'ordonner à l'UPU de lui verser la somme de 450 dollars des Etats-Unis avec intérêt de 10 pour cent l'an à titre de remboursement des frais encourus pour l'achat des livres scolaires, et 4) de lui allouer une indemnité à titre de tort moral et des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse prétend que le requérant n'est pas recevable à demander la révision du considérant 9 du jugement 1310. Il n'avance aucun motif de révision qui puisse conduire le Tribunal à réexaminer l'affaire sur ce point. D'ailleurs, le requérant admet lui-même avoir tardé à saisir le Comité paritaire de recours, et les explications qu'il fournit à ce propos ne sont guère convaincantes. En tout état de cause, il n'a pas droit au remboursement qu'il réclame. Les livres, dont le prix est inclus dans les frais scolaires, ont été mis à la disposition de ses enfants à titre gratuit. De plus, il a toujours refusé de fournir des preuves de ses prétendus achats de livres. Ses seuls achats concernent le remplacement de livres perdus.

La sanction du retard dans l'avancement d'échelon, qui est, au regard de l'article 10.2 du Statut du personnel, l'avant-dernière mesure disciplinaire par ordre de gravité, est proportionnée à la faute commise. Le requérant est d'autant plus fautif qu'il avait la responsabilité de l'examen des demandes de remboursement pour frais d'études. Il savait qu'en indiquant sur les deux certificats de fréquentation scolaire que les livres n'étaient pas fournis gratuitement, il pouvait obtenir le remboursement forfaitaire sans produire d'autres justifications.

Le requérant n'a pas été victime de discrimination. Il ne saurait invoquer en sa faveur une pratique "large" de remboursement des frais scolaires, qui, à supposer même qu'elle soit avérée, serait imputable au requérant lui-même. Au demeurant, l'Union n'a pas connaissance que des irrégularités comparables à celles qui sont reprochées au requérant aient été commises par d'autres fonctionnaires.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que la recevabilité d'un recours en révision n'est pas subordonnée à l'épuisement préalable des moyens de recours internes.

Il n'était pas responsable de la pratique suivie par le Bureau en matière de remboursement des frais d'études : il n'a été chargé que d'appliquer cette pratique, et non de la concevoir. Le caractère "large" de celle-ci a été reconnu par le Comité disciplinaire et le Comité paritaire de recours, qui l'ont qualifiée de "circonstance atténuante".

Il affirme qu'il n'a pas conservé les reçus des livres qu'il avait achetés car, demandant le versement du montant forfaitaire, il n'en voyait pas l'utilité.

E. Dans sa duplique, l'Union réaffirme que l'Ecole internationale de Berne fournit gratuitement tous les livres scolaires et que le requérant n'avait aucune raison d'en acheter. Quoiqu'il en soit, de tels achats, dont le requérant n'a pas apporté la preuve, ne lui auraient pas donné droit au versement du montant forfaitaire pour livres scolaires, leur prix étant inclus dans les frais de scolarité.

Il ne saurait être question de pratique "large" en matière de remboursement de livres scolaires, celui-ci n'étant accordé que si l'établissement atteste que les livres ne sont pas fournis gratuitement. La pratique à laquelle se sont référés le Comité disciplinaire et le Comité paritaire de recours concernait un autre domaine des frais d'études.

#### CONSIDERE :

1. La présente requête concerne la mesure disciplinaire prise à l'encontre du requérant pour fausse déclaration à la suite de la demande par lui formulée de versement du montant forfaitaire au titre de livres scolaires, prévu par la circulaire administrative No 14, du 22 octobre 1987. Les faits relatifs au début du litige sont relatés dans les jugements 1188 et 1310.

2. A la suite de l'annulation, par le jugement 1228, de la décision du Directeur général en date du 19 avril 1991 pour violation des droits de la défense et sans attendre l'achèvement de la procédure interne reprise devant un nouveau Comité paritaire de recours, le requérant a saisi directement le Tribunal d'une nouvelle requête. Mais par le jugement 1310 ci-dessus rappelé, le Tribunal a rejeté celle-ci comme étant prématurée. Il a également déclaré, au considérant 9, que la conclusion tendant au remboursement des frais occasionnés par l'achat des livres scolaires était irrecevable pour non-épuisement des voies internes de recours.

3. Le requérant demande la révision de ce considérant dans le cadre de la présente requête. Conformément à une jurisprudence constante, les jugements du Tribunal ont l'autorité de la chose jugée et ne peuvent être sujets à révision que dans des cas exceptionnels. Comme le Tribunal l'a rappelé dans le jugement 1353 (affaire Louis No 4) :

"Un certain nombre de moyens sont irrecevables comme motifs de révision, telles l'erreur de droit et la fausse appréciation des faits. En revanche, d'autres moyens peuvent être considérés comme des motifs de révision s'ils sont de nature à exercer une influence sur le sort de la cause. Ce sont notamment l'omission de tenir compte de faits déterminés, et l'erreur matérielle, c'est-à-dire la fausse constatation des faits, qui n'implique pas un jugement de valeur et qui se distingue ainsi de la fausse appréciation des faits."

A l'appui de sa demande, le requérant fait valoir que les parties n'avaient produit que "peu de pièces" et que le Tribunal, n'ayant "fait qu'effleurer le fond" de l'affaire, aurait omis de prendre en considération un fait déterminé. Il ressort toutefois clairement du dossier, et le requérant lui-même le reconnaît, que la demande de remboursement forfaitaire, présentée devant le Comité paritaire de recours le 21 décembre 1990, soit plus de cinq mois après la décision définitive du Directeur général en date du 3 juillet 1990, était tardive, et les explications qu'il fournit à ce propos ne sont pas convaincantes. Le requérant n'ayant avancé aucun motif qui puisse conduire le Tribunal à réexaminer la question, la conclusion tendant à la révision du considérant 9 du jugement 1310 ne saurait dès lors être accueillie.

4. Le Comité paritaire de recours a déposé son second rapport le 24 mai 1994 et recommandé au Directeur général de maintenir le principe d'une mesure disciplinaire mais de reconsidérer la sévérité de celle-ci. Quant aux autres prétentions du requérant, notamment le paiement des frais des livres scolaires, il a estimé qu'elles devenaient sans objet. Par décision du 6 juin 1994, le Directeur général a fait connaître au requérant qu'il maintenait la sanction du retard d'une année dans l'avancement d'échelon. C'est la décision déferée au Tribunal.

5. A l'encontre de cette décision, le requérant invoque quatre griefs : la violation du principe d'égalité de traitement, l'omission de tenir compte de faits pertinents, la violation du principe de proportionnalité, et le parti pris.

6. Tout d'abord, le requérant se prévaut d'une violation du principe d'égalité de traitement. A l'appui de sa thèse, il se réfère à la déclaration du Comité disciplinaire relevée par le Comité paritaire de recours dans son rapport du 28 mars 1991, et selon laquelle la pratique en matière de remboursement des frais d'études est plutôt "large" au Bureau international de l'Union. Or il n'a pas bénéficié de l'application de cette pratique.

7. Selon une jurisprudence constante du Tribunal, pour qu'il y ait violation de ce principe, il faut que l'administration ait traité de façon différente des agents se trouvant dans la même situation de droit et de fait. Outre qu'aucune précision n'est donnée sur la portée exacte de la pratique invoquée par le requérant, laquelle ne semble revêtir aucun caractère général, rien ne permet au Tribunal de vérifier que les agents qui auraient bénéficié de cette pratique se soient tous trouvés dans la même situation de droit et de fait que le requérant. Bien au contraire, il ressort des conclusions du Comité disciplinaire que l'intéressé se trouvait dans une situation de fait spécifique puisqu'il était responsable de l'examen des demandes de remboursement des frais d'études. Dans ces conditions, le requérant ne saurait prétendre à être traité sur un pied d'égalité avec d'autres agents de l'Union, et son moyen ne peut, en conséquence, être admis.

8. Le requérant adresse encore à l'administration le reproche d'avoir omis de tenir compte de faits pertinents. Il se plaint, à ce titre, de ce que le Directeur général n'a pas examiné les arguments développés dans l'annexe à sa demande de remboursement du 8 juin 1990. D'après le requérant, le Directeur général se serait fondé sur des erreurs de fait en ignorant la distinction entre "donner" et "prêter" des livres scolaires et en l'accusant à tort d'avoir commis une faute intentionnelle. Le Directeur général aurait, en outre, prononcé une décision partielle en s'abstenant de tenir compte de circonstances atténuantes, et en violant le principe de la proportionnalité entre la sanction et le degré de la faute commise.

9. Aucune de ces critiques ne saurait être retenue. Le Tribunal note, tout d'abord, que l'absence de réponse à la lettre du 8 juin 1990 ne concerne que la décision du 20 juin 1990 et non celle du 6 juin 1994 faisant l'objet de la présente requête. De ce chef, le grief manque donc en fait.

10. Quant à l'erreur de fait imputée au Directeur général et découlant de ce qu'il a ignoré la distinction entre "donner" et "prêter", elle n'a pas plus de valeur. En effet, cette distinction a été déjà opérée par le rapport du Comité disciplinaire, qui a constaté que la mention portée sur les certificats de scolarité du 16 mai 1990, selon laquelle les manuels "n'ont pas été donnés gratuitement", a été écrite par le requérant lui-même, et qu'"il s'est avéré par la suite que cette déclaration était fausse, l'école ayant attesté qu'elle remettait gratuitement en prêt à ses élèves tous les manuels nécessaires et que les enfants de M. Kigaraba avaient effectivement profité de ce prêt". Or, les allégations formulées par le requérant à ce sujet n'ont convaincu le Comité paritaire de recours ni en 1991 ni en 1994. Tant le Comité disciplinaire que le Comité paritaire de recours, dans son second rapport, ont estimé que le requérant avait fait une fausse déclaration et ainsi commis une faute. En adoptant les conclusions de ces deux organes, le Directeur général a fait siens, en les interprétant correctement, les motifs de fait et de droit qu'ils invoquaient.

11. Le requérant s'en prend, en troisième lieu, au degré de sévérité de la sanction prononcée à son encontre. A ses yeux, le Directeur général a omis de prendre en compte les circonstances atténuantes et le degré de la faute. Le Comité disciplinaire avait, à la décharge de l'intéressé, relevé la pratique plutôt "large" de l'Union en matière de remboursement des frais d'études, comme aussi le fait que c'était la première fois qu'il tentait d'obtenir le paiement d'un montant forfaitaire. Si cette position a été suivie par le Comité paritaire de recours en 1991, celui-ci a fait preuve de plus de prudence en 1994, estimant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer formellement sur l'opportunité d'une mesure disciplinaire, cela relevant de la compétence du Comité disciplinaire. Quoi qu'il en soit, l'appréciation de la mesure disciplinaire procède clairement du pouvoir du Directeur général et échappe au contrôle du Tribunal, à moins que la décision prise à ce sujet ne soit affectée d'un vice de nature à en entraîner l'annulation, par exemple, comme le soutient le requérant, le non-respect du principe de la proportionnalité. Compte tenu, d'une part, que la peine retenue ne figure qu'au deuxième degré de sévérité des mesures disciplinaires prévues par le Statut et, d'autre part, que le requérant était le fonctionnaire responsable de l'examen des demandes de remboursement de frais d'études, ce qui a été considéré par le Directeur général comme un facteur aggravant, le Tribunal estime que la peine infligée en l'espèce n'était pas manifestement disproportionnée. Le moyen soulevé de ce chef par la requête ne peut donc être accueilli.

12. Le Tribunal rejette enfin le grief de parti pris pour défaut de consistance. Le requérant déclare que, bien que ne pouvant être démontré directement, le parti pris est la seule explication non seulement des autres griefs, mais également de l'acharnement singulier avec lequel le Directeur général cherche à sanctionner sa demande de percevoir un montant forfaitaire de 450 dollars des Etats-Unis. Le sort de ce grief est donc lié à celui des autres moyens de la requête. Or, pour les motifs exposés plus haut, aucun de ceux-ci n'apparaît fondé. Par conséquent, le moyen tiré de parti pris, lui aussi, doit être rejeté.

13. Etant donné que la requête n'est pas fondée, la conclusion tendant au paiement du montant forfaitaire pour achat de livres scolaires, outre qu'elle n'est pas recevable, devient sans objet. Le rejet de la demande principale entraîne celui, par voie de conséquence, des autres conclusions de la requête.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 1995.

William Douglas  
Michel Gentot  
E. Razafindralambo  
A.B. Gardner