

QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ANDERSON

Jugement No 497

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par la dame Anderson, Carmen Fonseca, le 2 juin 1981, régularisée le 16 juin, la réponse de la PAHO en date du 11 août, la réplique de la requérante datée du 16 septembre et la duplique de la PAHO en date du 22 octobre 1981;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 310.5.2, 350.1 et 1230.1 du Règlement du personnel de la PAHO et la disposition II.1, annexe A, du Manuel de l'OMS;

Ayant 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 suivants :

A. La requérante, ressortissante du Honduras, est entrée au service du Bureau sanitaire panaméricain, le secrétariat de la PAHO, en 1966, et elle est employée actuellement en qualité de secrétaire de grade G.6 au Bureau de Washington. Sa fille à sa charge, Isis, née le 19 février 1955, fit à compter de 1974, dans un collège universitaire de degré inférieur (junior college), des études sanctionnées en juin 1976 par un diplôme de sciences sociales. Elle étudia ensuite l'architecture à l'Université catholique d'Amérique à Washington, obtenant son diplôme en juin 1980. Le 29 juin 1979, les membres du personnel du bureau furent informés par le bulletin n 79-69 que l'article 350.1.2 du Règlement était modifié "à compter du début de l'année académique en cours le 1er janvier 1979", l'allocation pour frais d'études devant être payée à l'avenir pour "tout enfant non marié à l'entretien duquel le membre du personnel pourvoit pour une part principale et de façon continue après que cet enfant a atteint l'âge de vingt et un ans, mais non au-delà de l'année scolaire ou universitaire au cours de laquelle il atteint l'âge de vingt-cinq ans, jusqu'à la fin de la quatrième année d'études postsecondaires ou jusqu'à l'obtention du premier diplôme reconnu, si celui-ci est obtenu plus tôt". Le 13 septembre 1979, la requérante a demandé le paiement de cette allocation pour sa fille, Isis, pour la période allant de septembre 1978 à mai 1979 et elle reçut à ce titre quelque 1.600 dollars des Etats-Unis. Le 13 décembre 1979, elle demanda le versement de l'allocation pour la période septembre 1979 - juin 1980. Par une note interne daté du 23 janvier 1980, le chef du personnel lui fit savoir que sa seconde demande était rejetée, au motif que sa fille faisait non pas sa quatrième, mais bien sa sixième année d'études universitaires et qu'elle ne répondait donc pas à la condition requise à l'article 350.1.2; la requérante était invitée à rembourser les 1.600 dollars payés pour 1978-79, dont le versement n'aurait jamais dû être approuvé. Le 19 mars, le chef par intérim du Service financier lui écrivit au sujet du recouvrement des 1.600 dollars. Le 26 mars, elle adressa une note au bureau du personnel pour protester contre cette décision, que le bureau confirma dans sa réponse du 1er avril. A la demande de l'avocat de la requérante, la PAHO prit l'avis de l'OMS sur ce point. Le 17 juillet, le chef du personnel informa la requérante qu'après consultation de l'OMS, la PAHO maintenait la décision. L'intéressée saisit alors le Comité d'enquête et d'appel le 14 août. Dans son rapport du 27 février 1981, le comité constata qu'il n'y avait pas eu violation du règlement; il recommanda de rejeter l'appel et d'accorder à la requérante une compensation pour l'annulation du paiement de l'allocation pour 1978-79. Par une lettre datée du 22 avril, qui constitue la décision attaquée devant le Tribunal de céans, le Directeur a rejeté l'appel et refusé le versement de la compensation recommandée par le comité.

B. La requérante affirme que la PAHO a mal interprété et, partant, mal appliqué l'article 350.1.2 du Règlement du personnel. Bien que sa fille eût achevé deux années civiles d'études au collège universitaire de degré inférieur et trois ans à l'Université catholique, elle n'en était en 1979-80 qu'à sa quatrième année universitaire d'études supérieures, selon les unités inscrites à son crédit. Aussi avait-elle droit à l'allocation en vertu de l'article pertinent. Il n'apparaît pas clairement si l'expression "la quatrième année d'études postsecondaires" se réfère à l'année "scolaire" ou civile, ou à l'année "académique". On restreindrait inutilement le sens de l'article en retenant la première interprétation sans prendre en considération le statut "académique" de la personne à charge. Il arrive qu'il

faillie plus de quatre années civiles pour achever quatre années académiques. Les systèmes d'enseignement sont divers. Dans quelques pays latino-américains, un étudiant devra peut-être fréquenter l'université pendant six années civiles pour obtenir un diplôme reconnu par la PAHO, que l'on obtiendra peut-être aux Etats-Unis ou en Europe en quatre années civiles seulement. La disposition est ambiguë, de propos délibéré peut-être de manière que l'on puisse tenir compte de la diversité des systèmes scolaires. En vertu des principes qui régissent l'interprétation des contrats, il convient de lui donner l'interprétation la plus favorable au membre du personnel. La requérante prie le Tribunal d'ordonner à la PAHO de lui rembourser toutes les sommes retenues sur sa rémunération et de payer l'allocation pour frais d'études au titre du dernier semestre pendant lequel sa fille y avait droit, de lui accorder au moins 1.000 dollars pour ses dépens et toute autre réparation qu'il estimera juste.

C. Dans sa réponse, la PAHO, après avoir retracé l'historique des dispositions relatives à l'allocation pour frais d'études soutient que les principes régissant l'interprétation des contrats ne sont pas applicables en l'espèce. Selon elle, il faut interpréter l'article 350.1.2 de manière qu'il atteigne son objectif, à savoir accorder au membre du personnel une compensation pour les dépenses supplémentaires qu'il doit exposer du fait qu'il s'est expatrié. On n'a jamais voulu que la PAHO supporte la totalité du coût de l'éducation des personnes à charge et l'établissement d'un âge limite avait pour but de restreindre les prétentions, et non pas d'instituer un nouveau droit. En tout état de cause, la rédaction de la disposition est claire. La fille de la requérante ayant achevé quatre années d'études postsecondaires à la fin de l'année scolaire 1977-78, l'intéressée ne saurait faire valoir par la suite d'autres prétentions. La distinction entre année "scolaire ou universitaire" et année "académique" fondée sur la notion des unités inscrites au crédit de l'étudiant selon le système appliqué dans le pays d'affectation, n'est pas valable en l'occurrence. Le terme "année scolaire ou universitaire" utilisé dans l'article s'applique au temps qui s'écoule du début de la première période d'enseignement de l'année à la fin de la dernière. Si l'étudiant n'obtient pas le diplôme reconnu en quatre ans, la PAHO n'est pas tenue de subventionner la poursuite des études et la requérante n'avait donc pas droit au paiement de l'allocation pour sa fille après la fin de l'année universitaire 1978. Quant au recouvrement des 1.600 dollars payés par erreur à la requérante pour 1978-79, la PAHO admet qu'elle a eu tort de ne pas examiner la demande comme il l'aurait fallu. Mais jusqu'à la modification de l'article, la requérante avait supporté elle-même les frais d'études postsecondaires de sa fille de sorte qu'elle n'a nullement souffert de l'amendement, même si celui-ci ne lui a donné aucun droit. En fait, elle a bénéficié d'un prêt sans intérêt, dont le remboursement s'est étalé sur douze mois. Rien ne donne à penser qu'elle se serait trouvée dans une situation financière pénible : elle n'a même pas saisi une offre de discuter l'établissement d'un nouvel échelonnement des déductions opérées sur son traitement. La PAHO invite donc le Tribunal à rejeter la requête.

D. Dans sa réplique, la requérante souligne que, même si le texte parle d'année "scolaire ou universitaire" dans le contexte de l'âge limite, il n'en va pas de même - encore que la PAHO implique le contraire - pour la détermination de la période des études postsecondaires. L'insertion des mots "scolaire ou universitaire" dans la seconde partie de la disposition aurait été restrictive : l'exclusion de cette expression visait à élargir la règle, ce qui est confirmé par l'historique de l'amendement, de manière à tenir compte de la diversité des systèmes d'enseignement à l'échelon international. Aux Etats-Unis, mais non pas dans les pays latino-américains, l'année académique dans laquelle l'étudiant se trouve dépend du nombre des "unités semestrielles" obtenues. Il est plus difficile pour les personnes à la charge de fonctionnaires expatriés affectés à Washington de réunir toutes les unités requises pour obtenir un diplôme. La requérante soutient que les principes régissant l'interprétation des contrats s'appliquent en la matière : le Tribunal a souvent considéré que les dispositions du Règlement du personnel avaient un caractère contractuel et les a interprétées dans ce sens. Du fait des déductions opérées sur son traitement, la requérante a connu une situation financière très difficile et le bureau du personnel s'est montré sans pitié. Il est absurde de dire que les 1.600 dollars constituaient un prêt : la méthode de remboursement par l'emprunteur est fixée avant l'octroi du prêt. La requérante maintient ses conclusions, en ce qui concerne en particulier les dépenses, car elle croit qu'il eût été facile d'aboutir à un compromis si ses tentatives sérieuses de régler la question avaient trouvé un écho auprès de l'administration.

E. Dans sa duplique, la PAHO fait valoir qu'aux fins de l'allocation pour frais d'études, il n'a jamais été tenu compte des résultats obtenus par l'étudiant, mais uniquement de son âge et du nombre des années scolaires ou universitaires accomplies. L'allocation n'est pas un élément de la rémunération auquel le membre du personnel a droit : c'est une prestation visant à compenser les frais supplémentaires découlant de l'expatriation. La requérante n'est nullement fondée à parler de situation financière très difficile et de manque de pitié. Jamais elle n'a parlé de difficulté financière en 1980 alors qu'elle discutait la question avec le bureau du personnel. Quoi qu'il en soit, les déductions de traitement ont été suspendues pendant la consultation de l'OMS et l'administration a offert à la requérante de prolonger la durée du remboursement. Quant aux motifs avancés à l'appui de sa demande de dépens, la PAHO n'avait aucune raison de négocier ou de renoncer à s'opposer aux prétentions de la requérante, du moment que

l'interprétation de la disposition est tout à fait compatible avec celle que d'autres grandes institutions internationales donnent à des articles analogues. Aussi, l'Organisation invite-t-elle à nouveau le Tribunal à rejeter la requête.

CONSIDERE :

Sur la demande d'allocation pour frais d'études

1. La fille de la requérante a obtenu le diplôme d'études secondaires à Washington en juin 1974 à l'âge de dix-neuf ans. A ce moment, le Règlement du personnel ne contenait aucune disposition applicable à la requérante pour l'octroi de l'allocation pour frais d'études dans l'enseignement supérieur. La jeune fille suivit, aux frais de la requérante, un cours de deux ans dans un collège universitaire de degré inférieur à Washington, à la fin duquel elle obtint le diplôme prévu (associate degree). En septembre 1976, elle commença toujours aux frais de la requérante, des études de quatre ans à l'Université catholique d'Amérique à Washington. En septembre 1978, elle avait achevé les deux premières années d'études les deux autres restant à accomplir. Le 1er janvier 1979, une nouvelle disposition fut introduite dans le Règlement du personnel, avec effet rétroactif, en l'espèce, à septembre 1978, l'allocation pour frais d'études étant payée selon l'article 350.1.2 "jusqu'à la fin de la quatrième année d'études postsecondaires ou jusqu'à l'obtention du premier diplôme reconnu si celui-ci est obtenu plus tôt". La requérante a demandé et obtenu l'allocation pour l'année universitaire 1978-79, mais se heurta à un refus pour 1979-80 au motif qu'en septembre 1978 sa fille était arrivée à la fin de la quatrième année de ses études postsecondaires. L'obtention de l'"associate degree" en 1976 a également constitué un motif à l'appui du refus, l'administration n'ayant toutefois guère insisté sur ce point. Le Comité d'enquête et d'appel constata que le titre en question ne constituait pas un diplôme reconnu au sens de l'article pertinent du Règlement du personnel, et le Tribunal partage cet avis.

2. La requérante avance trois arguments contre la décision de l'Organisation de mettre fin au service de l'allocation. En premier lieu, elle soutient que l'on entend, ou pourrait entendre, par "année d'études postsecondaires" une année académique. L'année académique, dans l'Université américaine, comprend, pour la requérante, le temps pris pour achever les cours prescrits pour une année universitaire; l'étudiant a toute latitude, dit-elle, d'y consacrer quatre, cinq ou six trimestres au lieu des trois trimestres usuels. Aucune pièce du dossier ne montre où ce raisonnement mènerait s'il était admis. La requérante affirme que, selon son raisonnement, la disposition est à tout le moins ambiguë et que l'ambiguïté devrait être dissipée au détriment de l'Organisation qui a rédigé le texte. Le Tribunal, pour sa part, estime que sans aucun doute la disposition vise une année scolaire ou universitaire ne dépassant pas douze mois.

3. En deuxième lieu, la requérante soutient que le collège universitaire de degré inférieur n'est pas un établissement d'enseignement postsecondaire et que, par conséquent la période de quatre ans n'a commencé à courir qu'en septembre 1976. L'on s'accorde à reconnaître, semble-t-il, que c'est l'université qui dispense un enseignement postsecondaire et qu'à l'achèvement des études secondaires, l'élève qui a fait preuve des aptitudes normales et de l'intelligence voulue peut entrer à l'université. Cependant, la requérante fait valoir que certains élèves, notamment ceux qui viennent de l'étranger comme les enfants des fonctionnaires internationaux, auront besoin, pour leurs études universitaires, d'un complément de préparation qu'un collège universitaire de degré inférieur peut leur dispenser. Rien ne prouve que tel ait été le cas en l'espèce. Le Tribunal, partageant sur ce point également l'avis du Comité d'enquête et d'appel, estime qu'un tel collège est un établissement d'enseignement postsecondaire,

4. Le troisième argument soulève une question plus importante, à savoir que la période de quatre ans prévue par le règlement peut être n'importe quelle période de quatre ans jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge de vingt-cinq ans, qui constitue la limite fixée par l'article. Il faudrait, pour l'admettre, donner au texte une interprétation libérale, qui serait toutefois, peut-on soutenir, pleinement conforme à l'esprit de la disposition. L'Organisation est prête à payer pour quatre années d'études, peu importe lesquelles pourrait-on affirmer; ou, si les études postsecondaires durent six ans, ce qui peut aisément être le cas et l'a d'ailleurs été en l'occurrence, on peut estimer qu'il n'importe guère que les années en excédent, pour lesquelles l'Organisation ne paie pas l'allocation, viennent à la fin ou au début de la période. En l'espèce, la requérante ne demande le paiement de l'allocation que pour deux ans.

5. L'argument est tentant, car il semble que la requérante souffrirait du refus de toute prestation au titre d'une disposition conçue pour aider les parents se trouvant dans la même position qu'elle, disposition sur laquelle l'Organisation a appelé son attention. Mais si l'on ne respecte pas strictement le texte, on ne peut manquer de se heurter à des difficultés. Si la période n'est pas fixée aux quatre premières années, qui va choisir celles qu'il conviendrait de prendre en considération ? Si ce sont les parents, qui pourraient essayer de choisir les années les plus coûteuses, on risquerait de tomber dans l'incertitude et la confusion. Les règles sont inévitablement conçues

pour faire face à des cas ordinaires et il importe, surtout quand il s'agit d'une disposition qui, comme l'article dont il est question ici, s'insère dans un ensemble de mesures adoptées par le système commun, que l'on ne sollicite pas le texte pour répondre à des cas difficiles. La façon correcte d'accorder à la requérante une assistance spéciale, si on l'avait jugée souhaitable, aurait été de prévoir des dispositions transitoires; par malchance, le nouveau régime n'a porté ses effets, dans son cas, que vers la fin de la période d'études postsecondaires. Le Tribunal conclut que la requérante n'a pas droit à l'allocation.

Sur la demande de remboursement

6. Comme la somme a été versée avec l'idée erronée que le paiement était dû alors qu'en droit il ne l'était pas, elle doit être remboursée en principe. Toutefois, l'étendue du remboursement ordonné dépend des circonstances. En l'espèce, le Tribunal estime qu'il suffit de le fixer à la moitié du montant reçu par la requérante.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation paiera à la requérante la moitié de chacune des sommes déduites ainsi qu'il est dit plus haut, avec intérêt au taux de 12 pour cent l'an à compter de la date de chaque déduction.
2. L'Organisation versera à la requérante 500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
3. Toutes les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juin 1982.

(Signé)

André Grisel

J. Ducoux

Devlin

A.B. Gardner