Nations Unies AT/DEC/1079

Tribunal administratif

Distr. limitée
26 juillet 2002
Français
Original: anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1079

Affaire No 1139 : MACNAUGHTON-JONES
NG
RAO

Contre : Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Mayer Gabay, Président; M. Julio Barboza, Vice-Président; Mme Marsha Echols;

Attendu que, le 17 juillet 1997, Viorica MacNaughton-Jones, Maria Luisa Ng et Michael Antony Rao, fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies précédemment affectés à la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (ci-après dénommée la MONUIK), ont, avec l'accord du défendeur, directement saisi le Tribunal administratif, en vertu de l'article 7 de son Statut, d'une requête contre la décision de qualifier d'indus certaines indemnités de subsistance (missions) versées au personnel de la MONUIK et de procéder de ce fait à leur recouvrement.

Attendu que, le 20 novembre 1998, le Tribunal a rendu le jugement No 902, *McNaughton-Jones, Ng et Rao*, dans lequel il déclarait qu'« une requête ne devrait être ainsi soumise que si elle concerne uniquement des questions de droit et si les faits pertinents ne sont pas contestés ». Ayant conclu que les parties étaient en désaccord sur beaucoup de questions de fait pertinentes, le Tribunal a ordonné « que l'affaire soit renvoyée à la Commission paritaire de recours pour que celle-ci l'examine au fond ».

Attendu que, le 31 mai 2000, les requérants ont introduit une requête dont les conclusions se lisent comme suit :

« Section II : Conclusions

1. Les requérants prient le Tribunal de dire et juger :

i) Que [le chef de l'administration de la MONUIK] n'a pas outrepassé son pouvoir en versant … des indemnités de subsistance (missions) au titre de jours de fin de semaine, jours fériés et jours de congé de compensation (pour jours de fins de semaine travaillés) compris dans le congé annuel des requérants;

03-20822 (F) 130503 160503
0320822

ii) Que les versements en question n'avaient pas été faits en violation de la disposition 107.15 e) du Règlement du personnel;

…

iv) Que les indemnités de subsistance (missions) versées n'étaient pas susceptibles de recouvrement en vertu de la disposition 103.18 b) du Règlement du personnel;

v) Que, même si les indemnités de subsistance (missions) l'étaient, la règle des deux ans en matière de recouvrement trouvant application viendrait limiter ces recouvrements aux deux dernières années à compter de l'avis de recouvrement;

vi) Que la décision 51/440 du 16 décembre 1996 et la résolution 51/234 du 13 juin 1997 de l'Assemblée générale n'ont pas restreint le pouvoir du Tribunal de décider de la validité du recouvrement des indemnités de subsistance (missions), y compris l'application de la règle des deux ans en matière de recouvrement;

… »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé jusqu'au 31 octobre 2000 puis, successivement, jusqu'au 31 août 2001, le délai imparti au défendeur pour produire sa réponse;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 28 août 2001;

Attendu que les requérants ont déposé des observations écrites le 15 novembre 2001 au sujet desquelles le défendeur a soumis des observations écrites le 4 juin 2002;

Attendu que les faits de la cause ont été exposés dans le jugement No 902;

Attendu que, le 2 novembre 1999, la Commission paritaire de recours a adopté son rapport, dont les conclusions et recommandations se lisent, en partie, comme suit :

« **Conclusions et recommandations**

109. Cela étant, la Commission *conclut à l'unanimité* que [le chef de l'administration de la MONUIK] a outrepassé sa compétence … en autorisant le versement [aux requérants] d'indemnités de subsistance (missions) au titre de congés annuels pour lesquels ils n'avaient pas accumulé de droits à indemnités (missions) pour congé, au titre de jours fériés et des jours chômés officiels compris dans leur congé annuel, pour lesquels ils n'avaient pas accumulé de droits à indemnités pour congé, et au titre de [jours de congés de compensation] pris à l'extérieur de la zone de mission combinés à des congés annuels ou des congés dans les foyers pour lesquels ils n'avaient pas accumulé de droits à indemnités (missions) pour congé.

110. La Commission *conclut* aussi *à l'unanimité* que les indus versés représentaient des bénéfices inespérés pour [les requérants], qui n'y avaient juridiquement aucun droit même en tenant compte du temps écoulé, que l'Organisation en était demeurée la légitime propriétaire et qu'elle avait le droit de recouvrer ces fonds publics indûment versés [auprès des requérants].

111. La Commission *conclut à l'unanimité* que rien ne prouve que [les requérants] n'avaient pas reçu de bonne foi ces indemnités de subsistance (missions) indues et que, par conséquent, la règle des deux ans en matière de recouvrement trouvaient application en l'espèce…

112. La Commission *conclut* également *à l'unanimité* que, s'agissant des indus versés [aux requérants] pendant la période de moins de deux ans de service auprès de la MONUIK, l'équité et l'impartialité commandent de leur rembourser les dépenses engagées durant leurs congés autorisés sans droit à une indemnité de subsistance (missions) à hauteur de cinquante pour cent du montant des indemnités de subsistance (missions) indues recouvrées…

113. Vu ce qui précède, la Commission *recommande à l'unanimité* que l'Administration rembourse [à la requérante Ng] et [au requérant Rao], qui ont été au service de la MONUIK pendant moins de deux ans et ne bénéficieraient pas de la prescription de deux ans en matière de recouvrement, cinquante pour cent du montant recouvré au titre des indemnités de subsistance (missions) indues, soit 3 120 dollars des États-Unis pour [la requérante] Ng et 3 450 dollars des États-Unis pour [le requérant] Rao.

114. Pour ce qui est [de la requérante MacNaughton-Jones], qui a été au service de la MONUIK pendant plus de deux ans, la Commission *recommande à l'unanimité* que l'Administration a) lui restitue l'intégralité du trop-perçu d'indemnités de subsistance (missions) recouvré au titre de la période allant du 26 avril au 28 octobre 1991, et b) lui rembourse cinquante pour cent du montant recouvré au titre des indemnité de subsistance (missions) indues pour les dépenses engagées durant ses congés autorisés n'ouvrant pas droit à de telles indemnités à l'occasion de son affectation auprès de la MONUIK du 29 octobre 1991 au 28 octobre 1993.

… »

Le 12 novembre 1999, le Secrétaire général adjoint à la gestion a fait tenir aux requérants copie du rapport de la Commission paritaire de recours et les a informés de ce qui suit :

« …

[Lettre à la requérante MacNaughton-Jones] Le Secrétaire général accepte … les conclusions de la Commission. Il ne peut toutefois partager l'opinion de la Commission selon laquelle, dans la mesure où vous avez reçu de bonne foi les indus à titre d'indemnités de subsistance (missions), la « règle des deux ans en matière de recouvrement » s'applique à votre cas. Le Secrétaire général fait observer que le principe des deux ans qui, à ce jour, n'a jamais été promulgué comme règle, a été remplacé par la décision 51/440 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 1996, et la résolution 51/234 de l'Assemblée générale, en date du 13 juin 1997, lesquelles n'imposent pas de prescription de deux ans en matière de recouvrement, mais visent tous les indus versés au personnel de la MONUIK à titre d'indemnités de subsistance (missions). Le Secrétaire général est tenu d'appliquer la décision de l'Assemblée générale et ne peut dès lors accepter la recommandation de la Commission tendant à vous rembourser les indemnités de subsistance (missions) recouvrées pour la période du 26 avril au 29 octobre 1991.

Le Secrétaire général ne peut pas non plus accepter la recommandation de la Commission tendant à vous rembourser cinquante pour cent du montant recouvré à titre d'indemnités de subsistance (missions) indues durant vos deux dernières années de service à la MONUIK. Le Secrétaire général estime que les motifs avancés par la Commission à l'appui de sa recommandation, à savoir qu'il n'y avait eu aucune faute de votre part dans le versement des indus et que vous les avez dépensés de bonne foi, ne justifient pas une telle recommandation qui non seulement excède ce que vous recherchiez dans le recours que vous avez intenté [avec vos corequérants] mais repose essentiellement sur les mêmes considérations que la politique des deux ans en matière de recouvrement et, par conséquent, a pour effet de ramener de deux ans à un an la prescription en matière de recouvrement.

[Lettre aux requérants Ng et Rao] Le Secrétaire général accepte … les conclusions de la Commission. Il a aussi pris note de la conclusion de celle-ci selon laquelle, comme vous avez travaillé à la MONUIK pendant moins de deux ans, la règle des deux ans en matière de recouvrement ne s'applique pas à votre cas…

Le Secrétaire général ne peut pas accepter la recommandation de la Commission tendant à vous rembourser cinquante pour cent du trop-perçu d'indemnités de subsistance (missions) recouvré durant votre affectation à la MONUIK...

… »

Le 31 mai 2000, les requérants ont saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux arguments des requérants sont les suivants :

1. Il n'existait pas de règle universelle concernant le versement d'indemnités de subsistance (missions) qui aurait été applicable à toutes les missions pendant la période considérée.

2. La Commission paritaire de recours a conclu à tort que le chef de l'administration de la MONUIK a outrepassé son pouvoir en approuvant les versements en cause.

3. La prescription de deux ans en matière de recouvrement joue en l'espèce; la décision du défendeur d'opérer des recouvrements sur une plus longue période a causé aux requérants un préjudice irréparable.

4. La décision 51/440 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 1996, et la résolution 51/234 de l'Assemblée générale, en date du 13 juin 1997, écartent les principes d'équité en ce qui concerne la prescription en matière de recouvrement. En outre, la cause était déjà en instance lorsque la décision 51/440 de l'Assemblée générale a été prise.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Alors qu'ils étaient au service de la MONUIK, les requérants ont perçu des indemnités de subsistance (missions) au-delà de ce à quoi les dispositions 103.21 et 107.15 e) du Règlement du personnel leur donnaient droit.

2. Le défendeur est investi du pouvoir et du devoir de recouvrer les indus versés aux fonctionnaires. En outre, il y est tenu par la décision 51/440 et la résolution 51/234 de l'Assemblée générale, des 16 décembre 1996 et 13 juin 1997 respectivement.

3. Les requérants n'ont acquis aucun droit aux montants qui leur ont été versés par erreur et dont la conservation constituerait un enrichissement sans cause.

4. La politique de prescription équitable limitant aux deux dernières années le recouvrement des indus ne trouve pas application en l'espèce, et elle a été écartée par les directives données au Secrétaire général par l'Assemblée générale.

5. Les requérants ne devraient pas être indemnisés au motif que le recouvrement des indus est arbitraire et leur cause un certain préjudice.

Le Tribunal, ayant délibéré du 3 au 26 juillet 2002, rend le jugement suivant :

I. La présente affaire concerne un différend portant sur des versements faits aux requérants à titre d'indemnités de subsistance (missions) alors qu'ils étaient en mission au service de la MONUIK. Le défendeur a entrepris de recouvrer certains de ces montants, et en a obtenu le remboursement. Selon l'interprétation faite par eux du Statut et du Règlement du personnel, ainsi que de l'ensemble des mémorandums et de communications sur ce sujet – complexes et en grande partie incompréhensibles –, les requérants soutiennent qu'aucun indu n'a été versé et que, si leur interprétation est incorrecte la règle des deux ans trouve application.

II. La MONUIK a été établie par le Conseil de sécurité conformément à ses résolutions 687, du 3 avril 1991, et 689, du 9 avril 1991. Il a été décidé que les affectations à cette mission seraient des affectations spéciales aux termes de la disposition 103.21 du Règlement. Le personnel de la Mission travaillait dans des conditions extrêmement difficiles, comme il ressort du rapport de la vérification des comptes de la Mission pour l'année 1991. En partie à titre de prime de sujétion, le personnel civil de la MONUIK a reçu des indemnités de subsistance (missions) pour des congés annuels au titre desquels ils n'avaient pas accumulé de droits, pour des jours fériés compris dans la période de congé annuel et pour des jours de congé de compensation pris à l'extérieur de la zone de la mission à l'occasion d'un congé annuel. Les règles et procédures de paiement ont soulevé de très nombreuses critiques, vu les coûts élevés y afférents et de leur complexité.

Une vérification des comptes de la Mission effectuée à la MONUIK en 1993 a révélé des écarts par rapport aux procédures correctes généralement suivies, notamment le fait que le personnel civil de la MONUIK avait perçu des indemnités de subsistance (missions) pour des congés annuels, jours de fins de semaine et jours fériés compris dans la période de congé annuel et jours de congé de compensation, au titre desquels ils n'avaient pas accumulé de droits. Les vérificateurs ont alors recommandé que la MONUIK procède à un examen et recouvre les trop-perçus d'indemnités de subsistance (missions). Ce n'est qu'en septembre 1996 que le défendeur a notifié aux requérants qu'ils devaient rembourser plusieurs versements reçus entre avril 1991 et octobre 1993. À la suite d'une audience de la Commission paritaire de recours portant sur une requête en suspension de recouvrement, la mesure a été suspendue jusqu'au 31 décembre 1996 afin d'en permettre un examen administratif approfondi. Mettant en lumière le différend touchant les versements d'indemnités de subsistance (missions) en général, l'Assemblée générale a, dans sa décision 51/440, du 16 décembre 1996, et sa résolution 51/234, du 13 juin 1997,

prié le Secrétaire général de recouvrer les trop-versés au titre de l'indemnité de subsistance (missions) payés à l'occasion d'affectations à la MONUIK et de procéder à un examen des pratiques concernant ces indemnités.

III. Dans son rapport de 1999, la Commission paritaire de recours a défini l'indemnité de subsistance (missions) comme suit :

> « une indemnité quotidienne fixe correspondant à l'ensemble de la contribution de l'Organisation aux dépenses engagées par un fonctionnaire sur le terrain à l'occasion de son affectation spéciale à une mission … Comme les conditions varient généralement d'une mission à l'autre, il serait peu pratique d'appliquer un ensemble fixe de directives pour l'établissement des taux d'indemnités de subsistance (missions) et, par conséquent, un barème variable est retenu. »

Ce cas est envisagé dans la disposition 103.21 b) du Règlement du personnel, qui autorise le Secrétaire général à « fixe[r] le montant et les conditions de versement de l'indemnité de subsistance (missions) à accorder pour chaque affectation de cette nature ». Délégué par l'instruction administrative ST/AI/234.Rev.1 en date du 22 mars 1989, intitulée « Application du Statut et du Règlement du personnel », ce pouvoir a été précisé par l'instruction administrative ST/AI/1997/6, en date du 20 octobre 1997, intitulée « Indemnité de subsistance (missions) ». Toutefois, la disposition 107.15 e) du Règlement du personnel limite le droit en question à un jour et demi de congé avec indemnité de subsistance (missions) par mois de service accompli en affectation spéciale dans une mission.

L'instruction administrative ST/AI/234/Rev.1 autorise le Bureau de la gestion des ressources humaines à interpréter cette disposition du Règlement du personnel. Comme l'indique la Commission paritaire de recours, la Division de l'administration et de la logistique des missions (ancienne Division des opérations hors Siège) fournit des directives, avis et conseils aux administrateurs de mission sur le terrain, applique le Statut et le Règlement du personnel au personnel sur le terrain, et c'est à elle qu'il incombe en dernière analyse de veiller au respect de ces textes administratifs. Le chef de l'administration de la Mission est chargé des opérations et de l'administration courantes, y compris d'appliquer les politiques en matière d'indemnité de subsistance (missions). De l'aveu général, ces politiques étaient obscures et difficiles à appliquer, ainsi qu'il ressort des constatations du rapport de 1999 de la Commission paritaire de recours.

IV. Le Tribunal a examiné la question des recouvrements dans le jugement No 986, *Steiner et consorts*. Voici ce qu'il y a dit à ce sujet :

> « d'après un principe général de droit, les sommes d'argent payées par erreur… peuvent être recouvrées en vertu de la doctrine de l'enrichissement sans cause… De plus, en vertu de la disposition 103.18 b) ii) du Règlement du personnel, les trop-perçus du genre dont il s'agit ici [paiements d'indemnités de subsistance (missions)] peuvent être légalement recouvrés par des retenues sur les traitements parce qu'il y avait « dettes contractées envers l'Organisation » du fait de l'enrichissement sans cause des requérants. »

V. Toutefois, le droit au recouvrement est tempéré par des considérations d'équité. Selon le jugement No 887, *Ludvigsen* (1998) « le sens véritable ou la justification de la doctrine de la limitation équitable des remboursements est l'équilibre qui doit être établi entre la nécessité de réduire au minimum les

inconvénients que subit le bénéficiaire innocent du trop-perçu et la nécessité d'empêcher que les fonds publics ne soient mal employés ».

Le Tribunal s'y est pris de diverses façons pour démontrer ce qu'était le juste équilibre; par exemple, il s'est appuyé sur la théorie de l'équité (jugement *Ludvigsen*) ou sur l'existence de retard excessif (jugement *Steiner*). Dans l'affaire *Steiner*, il a aussi examiné si la procédure suivie par le défendeur lors du recouvrement avait été de quelque façon viciée ou inéquitable. Par conséquent, faisant application du critère de l'équité, le Tribunal peut écarter une réclamation lorsqu'elle a été faite avec un retard déraisonnable qui peut avoir causé préjudice à la partie visée. En outre, tout retard de la part du défendeur doit être examiné au regard de la courte période maximale de recouvrement d'un an prévu par la disposition 103.15 ii) du Règlement du personnel.

Le retard excessif mis à procéder au recouvrement de l'indu peut être inéquitable, surtout lorsque le fonctionnaire a quitté son emploi avant que le recouvrement n'ait été entrepris, comme le Tribunal l'a dit dans plusieurs jugements. Il a conclu, dans le jugement No 517, *Van Branteghem* (1991), qu'un délai de quatre ans entre l'événement en cause et la réclamation en recouvrement de l'indu était un « délai excessif » (« une telle manière d'agir n'était pas appropriée »). Il a aussi estimé qu'un retard semblable était injustifiable dans le jugement No 410, *Noll-Wagenfeld* (1998) (« négligence »).

V. Les requérants contestent la tentative faite par le défendeur de recouvrer des versements effectués cinq ans auparavant et lui opposent sa propre règle des deux ans.

Ils ont reçu leurs avis de recouvrement le 12 septembre 1996, soit des années après avoir quitté le service de la MONUIK. La requérante MacNaughton-Jones a été au service de la MONUIK du 26 avril 1991 au 28 octobre 1993; la requérante Ng, du 11 mai 1992 au 28 juin 1993; et le requérant Rao, du 24 avril 1991 au 27 octobre 1992.

Le défendeur allègue que la règle des deux ans ne trouve pas application, dès lors que les requérants étaient au courant de l'erreur ou qu'ils avaient, tout au moins, été informés qu'un recouvrement pourrait être opéré comme il ressort de la correspondance entre les administrateurs de la MONUIK faisant état de ce que le personnel était « extrêmement préoccupé » à tout le moins par l'une des méthodes de calcul des droits. Le Tribunal ne partage pas cette façon de voir les choses.

Comme la Commission paritaire de recours l'a dit, il était « douteux que [les requérants] aient pu comprendre le sens des règles techniques concernant les indemnités de subsistance (missions) … étant donné que même les administrateurs en donnaient des interprétations divergentes ». Le Tribunal ne considérera pas que le personnel est responsable d'une erreur que l'Administration a faite en tentant de tirer au clair une politique fort complexe et difficile à comprendre ni non plus qu'il était bien informé de cette politique. Les requérants en l'espèce ont agi comme le requérant dans l'affaire *Kahale*, jugement No 124, (1968), qui s'était « fié à l'interprétation [de l'Administration] … lorsqu'il a présumé de bonne foi que l'indemnité lui était régulièrement versée (et l'a dépensée) ».

VI. Le Tribunal a souvent invoqué la règle des deux ans appliquée par le défendeur en examinant la validité des recouvrements. Cette règle a été publiée dans un mémorandum du Contrôleur, en date du 30 juillet 1987, annonçant que :

> « le Secrétaire général adjoint à l'Administration et à la gestion a[vait] décidé, en attendant l'élaboration d'une politique adéquate, de limiter à deux ans les recouvrements des sommes payées en trop aux fonctionnaires lorsque le trop-perçu est imputable à une action de l'Administration et non du bénéficiaire et de suspendre tout recouvrement au-delà de ces deux ans. »

Par la suite, en 1995, un mémorandum du Directeur du Bureau de la gestion financière a restreint cette politique aux seuls cas où le fonctionnaire ignorait vraiment l'erreur.

Selon l'interprétation donnée à cette politique par le défendeur, le recouvrement viserait les deux dernières années de versements d'indus, quelle que soit l'ancienneté de la créance. Le Tribunal a accepté cette interprétation de la règle des deux ans, déclarant, par exemple, dans le jugement *Steiner* : « Il est clair que cette décision limite le recouvrement aux deux dernières années pendant lesquelles des trop-versés ont été faits. Elle ne signifie pas que le recouvrement doit commencer, au plus tard, deux ans après que la dette a été encourue. »

Par conséquent, le Tribunal conclut que les circonstances de l'espèce font que le défendeur ne peut effectuer de recouvrement qu'à concurrence des montants qui pourraient être recouvrés par application de sa règle des deux ans.

VII. Le défendeur allègue aussi que l'Assemblée générale a exigé qu'il soit procédé au recouvrement sans égard à la règle des deux ans. Il n'est pas douteux que l'intention de l'Assemblée générale était que sa décision soit appliquée avec équité vis-à-vis des fonctionnaires visés, qui avaient servi l'Organisation et ses buts dans des circonstances difficiles.

VIII. Le différend se résume alors à la question de savoir si l'équité fait obstacle aux créances du défendeur ou si les retards accusés justifient d'indemniser les requérants.

En 1998, le Bureau des services de contrôle interne a relevé que les indus versés au personnel de la MONUIK, qui remontaient à 1991, avaient été détectés à l'occasion d'un audit interne en 1993 : « ce n'est pourtant qu'après le deuxième audit, effectué en 1995, que des mesures correctives ont été prises pour réviser les procédures en matière de paiement et entreprendre d'opérer des recouvrements. On a constaté que la MONUIK a réagi tardivement au rapport.

Il est évident que la confusion de l'Administration a été l'origine de ces trop-perçus. Toutefois, le Tribunal est d'avis que l'équité n'exige pas que le défendeur renonce à son droit au recouvrement pourvu qu'il applique sa propre règle des deux ans.

IX. Comme on l'a vu, le Tribunal examine le caractère équitable du recouvrement, même lorsque la règle des deux ans joue et est appliquée correctement. Le jugement *Steiner* soutient, en partie, le principe selon lequel les retards, à l'exception de ceux de la période de recouvrement proprement dite, peuvent justifier une indemnisation à raison du dommage et du préjudice causés aux requérants par le laps de temps écoulé entre la constatation de l'erreur et le recouvrement. En l'espèce, le retard était presque deux fois plus long que celui visé par l'affaire *Steiner*. Comme dans cette dernière affaire, le Tribunal considère qu'en l'espèce le retard est « difficile [à] justifier » et constitue une injustice vis-à-vis des requérants, leur donnant droit à une indemnisation.

X. Par ces motifs et ayant examiné les conclusions, les arguments et le dossier, le Tribunal :

1. Décide que la règle des deux ans trouve application et que tous les recouvrements se limitent aux deux dernières années de trop-perçus, et ordonne que, par conséquent, toute somme recouvrée en sus soit remboursée aux requérants;

2. Ordonne au défendeur de verser à chaque requérant 1 000 dollars à titre d'indemnisation pour le retard précité;

3. Rejette toutes les autres conclusions.

(*Signatures*)

Mayer GABAY,
Président

Julio Barboza
Vice-Président

Marsha ECHOLS
Membre

Genève, le 26 juillet 2002

Maritza STRUYVENBERG
Secrétaire