



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/595
28 juin 1993

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 595

Affaire No 652 : SAMPAIO

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, premier vice-président, assurant la présidence;
M. Luis de Posadas Montero, deuxième vice-président; M. Francis Spain;

Attendu que, le 10 février 1992, Leonor Maria Maia Sampaio, fonctionnaire de
l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête se lisant en partie comme suit :

"II - Conclusions

...

- b) La décision que la requérante conteste est le refus du Secrétaire général de lui rembourser le montant exact de ses frais médicaux couverts par la Société d'assurance mutuelle du personnel contre la maladie (ci-après dénommée "la Société") en application de l'article 6.2 du Statut du personnel en poste à Genève.
- c) L'obligation que la requérante invoque et dont elle demande l'exécution en vertu de l'article ... du Statut du Tribunal est l'obligation de lui rembourser le montant qui lui est dû selon l'alinéa b) ci-dessus à un taux de change fixé sur la base des principes énoncés par le Tribunal dans le jugement No 234, Johnson c. le Secrétaire général, et conformément à l'instruction financière et comptable No 31, Rev. 1.

La méthode approuvée par le défendeur en l'espèce viole en outre le principe général qui interdit au Secrétaire général d'appliquer des principes et pratiques discriminatoires à différents fonctionnaires ou groupes de fonctionnaires en matière d'indemnisation, y compris le remboursement de frais auquel ils ont droit.

d) L'indemnisation demandée s'élève à 9 012 francs suisses, chiffre représentant la différence entre le montant que la requérante a reçu à titre de remboursement, calculé au taux de change en vigueur à la date du paiement, et le montant calculé aux taux pratiqués aux dates auxquelles les frais ont été encourus. Ce chiffre devrait être majoré d'intérêts moratoires au taux en vigueur."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 4 mai 1992;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante, de nationalité brésilienne, est entrée au service de l'Organisation des Nations Unies à New York le 28 janvier 1970 avec un engagement de durée déterminée comme bibliothécaire adjointe de 1re classe (P-2). Son engagement est devenu permanent à compter du 1er avril 1974. La requérante a été mutée à l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) le 1er janvier 1972. En mai 1980, elle a été réaffectée au Siège. La requérante a été réaffectée à l'ONUG à compter du 14 janvier 1989 et, le 1er juillet 1990, elle a été mutée au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

Pendant son affectation à Genève, la requérante était membre de la Société d'assurance mutuelle du personnel des Nations Unies de Genève contre la maladie et les accidents (la Société), créée en vertu de l'article 6.2 du Statut du personnel "pour rembourser, dans les limites fixées par le règlement intérieur de la Société, les frais encourus par ses membres du fait de maladie, d'accident ou de maternité". En 1989, la requérante s'est rendue au Brésil en congé dans les foyers et a encouru certains frais médicaux pour elle-même et pour sa fille. Elle a demandé à la Société le remboursement de ces frais médicaux. Sa demande portait sur un total de 35 046,47 cruzados brésiliens. Le 21 février 1990, la Société a remboursé la requérante en convertissant les cruzados brésiliens en francs suisses au taux de

change officiel des Nations Unies en vigueur à cette date, conformément à l'annexe II, article 2 a) vii) des statuts et du règlement intérieur de la Société.

Le 27 mars 1990, la requérante a écrit à la Société pour contester ce mode de conversion. Elle prétendait que la méthode correcte aurait été de faire la conversion au taux de change officiel des Nations Unies en vigueur à la date où la dépense avait été faite et que, du fait que cette méthode n'avait pas été utilisée, elle avait subi une perte de 9 012 francs suisses environ. Elle demandait que sa demande de remboursement soit réglée sur la base du taux de change en vigueur à la date de la dépense.

Selon les dispositions de l'article 1 de l'annexe II du règlement intérieur de la Société, les demandes sont présentées au Service financier de l'ONUG pour examen et paiement. En conséquence, le 10 avril 1990, le fonctionnaire chargé de la Section des paiements du Service financier de l'ONUG a informé la requérante que le calcul avait été fait conformément à l'annexe II, article 2 a) vii) des statuts et du règlement intérieur de la Société, qui prévoyait l'application du taux de change officiel des Nations Unies en vigueur à la date du remboursement (c'est-à-dire le 21 février 1990).

D'autres communications ont été échangées entre la requérante et la Société. Le 24 août 1990, la requérante a prié le Secrétaire général de réexaminer la décision de la Société. Le 16 novembre 1990, n'ayant pas reçu de réponse sur le fond, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours. La Commission a adopté son rapport le 22 mai 1991. Les conclusions et la recommandation de la Commission étaient ainsi conçues :

"Conclusions et recommandation

28. Ayant constaté à l'unanimité que les procédures pertinentes avaient été enfreintes lorsque la décision contestée avait été prise, la Commission a conclu qu'il y avait lieu de recommander une mesure de réparation.

29. Tout en notant que la requérante avait prié la Commission de recommander que le montant du remboursement soit fixé sur la base du taux de change en vigueur à la date à laquelle la requérante avait encouru les frais, et que le défendeur prétendait

qu'il n'appartenait pas 'à la Commission paritaire de recours, dont la compétence est limitée par l'article 11.1 du Statut du personnel à tout recours qu'un fonctionnaire formerait contre une décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, de recommander une dérogation à une règle valide', la Commission a rappelé que, puisque la Société et son règlement avaient été établis en vertu de l'article 6.2 du Statut du personnel au profit des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies en poste à Genève et qu'elle-même était compétente pour connaître des recours invoquant l'inobservation du Statut et du Règlement du personnel et de toutes règles établies en vertu de ces textes, elle était également compétente non seulement pour trancher la question de l'inobservation des règles de la Société mais aussi, ayant constaté que la procédure pertinente avait été enfreinte, pour examiner si elle devait ou non recommander une dérogation à la règle pertinente de la Société.

30. Ayant noté que la vraie raison pour laquelle la requérante contestait l'application de la règle pertinente de la Société au remboursement de ses frais médicaux était qu'elle subirait de ce fait un préjudice financier, et ayant aussi noté que le défendeur reconnaissait que l'application de la règle pertinente de la Société dans des cas individuels aboutissait à rembourser un montant plus grand ou plus petit que si la date de la dépense était utilisée, et qu'appliquer le taux de change en vigueur à la date de la dépense serait favorable à la requérante, la Commission a conclu qu'il s'agissait d'un cas où la Société aurait dû envisager une dérogation. Rien n'empêchait la Société d'envisager une telle dérogation à un moment quelconque de ces activités et procédures. Or la Société ne l'a pas fait, et elle a persisté à ne pas le faire, nonobstant les nombreuses demandes de la requérante tendant à ce que la Société utilise un taux de change différent, sa demande de réexamen administratif adressée au Secrétaire général et son recours formé devant la Commission. En conséquence, afin d'accorder une réparation équitable -- l'équité exige que ce qui devrait être fait soit fait --, la Commission elle-même a envisagé une dérogation à la règle pertinente de la Société, et elle a jugé qu'il y avait lieu d'accorder une telle dérogation.

31. En conséquence, la Commission recommande qu'à titre exceptionnel, le remboursement fait à la requérante soit calculé sur la base du taux de change en vigueur à la date de la dépense."

Le 27 juin 1991, le fonctionnaire chargé du Département de l'administration et de la gestion a communiqué le rapport de la Commission à la requérante en l'informant de ce qui suit :

"Considérant :

- a) Qu'en tant que membre de la Société, vous en aviez accepté les statuts;
- b) Que les statuts établissent un règlement intérieur destiné à régir l'administration de la Société et que l'annexe II de ce règlement intérieur établit la procédure de remboursement, qui comporte une procédure de recours;
- c) Que vous n'avez pas bénéficié de la procédure de recours prévue dans le règlement intérieur en ce qui concerne la question litigieuse, c'est-à-dire le point de savoir si une dérogation devrait être faite à l'article 2 vii) de l'annexe II du règlement intérieur;

le Secrétaire général a décidé de renvoyer cette question à la Société pour que son Comité exécutif l'examine conformément au règlement intérieur de la Société."

Le même jour, le fonctionnaire chargé du Département de l'administration et de la gestion a écrit au Secrétaire exécutif de la Société, l'informant de la décision prise par le Secrétaire général au sujet du rapport de la Commission paritaire de recours et le priant de lui faire connaître l'issue de l'examen par le Comité exécutif de la question de savoir si une dérogation devrait être faite à propos de la demande de remboursement de la requérante.

Le 2 décembre 1991, le Directeur du Bureau du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a informé la requérante de ce qui suit :

"Comme suite à la lettre que [le fonctionnaire chargé du Département de l'administration et de la gestion] vous a adressée le 27 juin 1991, je tiens à vous faire savoir que le Comité exécutif de la Société a réexaminé votre affaire comme il en avait été prié dans l'intérêt d'une bonne administration. Le Comité exécutif a décidé de maintenir sa décision parce qu'aucune dérogation n'avait été faite dans le passé et que des dérogations rendraient difficile la bonne administration du Fonds. Vous trouverez ci-joint copie du télégramme du 14 novembre 1991 par lequel le Secrétaire exécutif de la Société a fait connaître cette décision.

Le Secrétaire général a par ailleurs examiné le rapport de la Commission paritaire de recours et sa recommandation. Il a conclu que la Commission n'était pas compétente pour connaître de votre recours parce que la Société est dotée de statuts et d'un règlement intérieur, comportant une procédure de recours, que tous les

membres ont acceptés. En conséquence, le Secrétaire général a décidé de rejeter la recommandation de la Commission.

Nous regrettons le retard exceptionnel avec lequel la recommandation de la Commission paritaire de recours a été examinée en l'espèce, retard dû à la nécessité de procéder à plusieurs consultations."

Le 10 février 1992, la requérante a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. Le défendeur a refusé illicitement de rembourser à la requérante le montant exact de ses frais médicaux du fait qu'il a, à tort, appliqué le taux de change en vigueur à la date du paiement et non celui en vigueur à la date de la dépense.
2. La mesure prise par le défendeur était discriminatoire. Elle violait l'instruction financière et comptable No 32, Rev.1, de l'Organisation des Nations Unies et allait à l'encontre de la jurisprudence du Tribunal.
3. La requérante a subi un préjudice par suite de la mesure prise par le défendeur.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La Société a correctement remboursé les frais médicaux de la requérante conformément à son règlement intérieur.
2. La manière dont le défendeur a examiné le recours de la requérante selon les procédures de la Société était défectueuse, mais ce défaut a été corrigé et la requérante a bénéficié de tous ses droits de recours.

Le Tribunal, ayant délibéré du 4 au 28 juin 1993, rend le jugement suivant :

I. La requérante, qui pendant son affectation à Genève était membre de la Société d'assurance mutuelle du personnel contre la maladie (ci-après dénommée "la Société"), a encouru, alors qu'elle était en congé dans les foyers au Brésil, divers frais médicaux qu'elle était en droit de se faire rembourser par la Société.

II. D'après l'article 2 a) vii) de l'annexe II du règlement intérieur de la Société, les membres de la Société n'ont droit au remboursement de leurs frais médicaux qu'en francs suisses. Comme la requérante avait réglé ses dépenses en monnaie brésilienne, il a fallu convertir en francs suisses le montant payé par la requérante au Brésil.

La manière dont cette conversion a été effectuée est la seule question que le Tribunal ait à trancher en l'espèce; en effet, ni la validité de la demande de remboursement ni son montant en monnaie brésilienne n'ont été contestés.

III. La controverse découle du fait que la monnaie brésilienne a subi une dévaluation extrêmement forte entre le moment où les dépenses médicales ont été réglées au Brésil et le moment où la Société a remboursé la requérante. D'après les chiffres fournis par la requérante à la Commission paritaire de recours et non contestés par le défendeur, le taux de change du dollar des Etats-Unis était de 4,35 cruzados pour un dollar en octobre 1989, lorsque la requérante a réglé ses dépenses médicales au Brésil, et il est monté à 21,20 cruzados pour un dollar en février 1990, lorsque la Société a remboursé la requérante, entraînant une hausse correspondante du taux de change entre le franc suisse et le cruzado brésilien.

IV. La Société a accepté la demande de remboursement présentée par la requérante mais elle a effectué la conversion de la monnaie brésilienne en francs suisses selon le taux de change en vigueur au moment du remboursement. La requérante n'a pas été d'accord sur le taux de change utilisé pour la conversion et elle a prétendu avoir droit à ce que le remboursement soit effectué sur la base du taux de change en vigueur à la date où elle avait réglé ses factures médicales au Brésil.

V. La Société a refusé d'accepter le point de vue de la requérante au motif que l'article 2 a) vii) de l'annexe II de son règlement intérieur spécifie clairement que "les dépenses en monnaie étrangère sont remboursées au taux de change officiel des Nations Unies en vigueur à la date du remboursement".

La requérante a prié le Secrétaire général de réexaminer la décision de la Société et, n'ayant pas reçu de réponse, a saisi la Commission paritaire de recours. La Commission a constaté que la procédure régulière n'avait pas été suivie et elle a recommandé qu'une dérogation soit faite à la règle invoquée par la Société pour rejeter la demande de la requérante. Le Secrétaire général a communiqué le rapport de la Commission à la requérante et informé celle-ci qu'il avait "décidé de renvoyer cette question à la Société pour que son Comité exécutif l'examine conformément au règlement intérieur de la Société". La Société a réexaminé sa décision mais refusé de faire une dérogation en faveur de la requérante.

Ayant reçu communication de ce refus, le défendeur a décidé de rejeter la recommandation de la Commission paritaire de recours au motif que celle-ci n'était pas compétente en l'espèce, la Société ayant sa propre procédure de recours. Le Tribunal note cependant qu'une lettre de félicitation a été envoyée à la Commission pour son travail dans cette affaire. Malgré sa décision touchant l'incompétence de la Commission, le défendeur n'a pas soulevé la question de compétence devant le Tribunal.

Le Tribunal tient néanmoins à examiner cette question afin de dissiper tout doute qu'il pourrait y avoir quant à sa propre compétence pour statuer sur la présente affaire.

VI. Le premier point que le Tribunal doit examiner est celui de savoir si l'existence d'une procédure de recours établie par les statuts et le règlement de la Société empêche la requérante d'engager la procédure de recours contre les décisions administratives que le défendeur a établie en vertu du chapitre XI du Statut et du Règlement du personnel.

De l'avis du Tribunal, la Société, malgré son caractère sui generis, ne peut être considérée comme indépendante de l'Organisation des Nations Unies puisqu'elle a été établie

par le Secrétaire général conformément à l'article 6.2 du Statut du personnel de l'Organisation. De plus, ses statuts et son règlement intérieur doivent être approuvés par des responsables de l'Organisation des Nations Unies et son Secrétaire exécutif, qui la dirige, est nommé par le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève.

VII. Le Tribunal conclut en conséquence que le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies sont applicables à la Société et que l'établissement d'une procédure de recours interne par la Société ne supprime pas le droit pour l'un quelconque de ses membres d'engager la procédure de recours prévue par le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, d'autant que la procédure de recours interne de la Société ne prévoit qu'un réexamen par son Comité exécutif, organe composé entièrement de membres nommés par l'Administration. Refuser aux membres de la Société tout autre recours et, en particulier, leur refuser la possibilité de porter une affaire devant un organe où le personnel est représenté, tel que la Commission paritaire de recours, et finalement devant le Tribunal administratif, organe judiciaire indépendant, équivaldrait à priver le personnel de droits essentiels.

VIII. Le Tribunal va maintenant examiner la demande de la requérante quant au fond. Il note d'abord qu'aux termes de l'article 6.2 du Statut du personnel, "le Secrétaire général établit pour le personnel un système de sécurité sociale prévoyant notamment des dispositions pour la protection de la santé des intéressés et des congés de maladie et de maternité...". C'est pour garantir la protection de ces droits du personnel que le Secrétaire général a établi la Société. Par conséquent, la Société ne peut en aucun cas adopter une décision ou introduire une règle allant à l'encontre du but fondamental pour lequel elle a été créée. Si une telle décision est prise ou une telle règle adoptée par la Société, elle enfreint les droits conférés au fonctionnaire par l'article 6.2 du Statut du personnel. De plus, l'article 2 a) vii) de l'annexe II du règlement intérieur de la Société a quelque chose d'arbitraire. Le Tribunal estime, comme le défendeur l'a d'ailleurs reconnu, qu'en fixant comme date de la conversion en francs suisses la date du

remboursement effectué par la Société, plutôt que la date à laquelle le fonctionnaire prouve qu'il a réglé les dépenses médicales, la Société, en fait, oblige le fonctionnaire à s'exposer aux fluctuations fortuites - à la hausse ou à la baisse - du taux de change. Le Tribunal reconnaît que cette pratique est peut-être administrativement commode pour la Société, mais cela ne justifie pas l'imposition d'un tel risque au fonctionnaire à propos du remboursement de dépenses dans le cadre d'un régime de protection de la santé.

IX. Le Tribunal estime qu'en raison des déficiences notées plus haut, l'application en l'espèce de l'article 2 a) vii) de l'annexe II du règlement intérieur de la Société a empêché la requérante d'obtenir le remboursement de frais encourus pour la protection médicale à laquelle elle avait droit.

X. Le Tribunal juge légitime de conclure que la chute météorique (entre 400 et 500 %) du taux de change du cruzado brésilien par rapport au franc suisse sur une très courte période ne pouvait être prévue lorsque la Société a établi ses statuts et son règlement. De plus, le Tribunal est d'avis que c'est pour faire face à ces faits tout à fait inhabituels qu'une demande tendant à faire des dérogations dans l'application de la règle pertinente a été présentée, lors même que la requérante avait accepté implicitement les statuts de la Société et le règlement établi en application de ces statuts. Cependant, malgré la recommandation de la Commission paritaire de recours acceptée par le défendeur, la Société a refusé de faire aucune dérogation au motif qu'aucune n'avait jamais été faite et que des dérogations risqueraient de compliquer la gestion des fonds de la Société. Sans se prononcer sur ces motifs de refus, le Tribunal constate qu'en conséquence la requérante a été privée de ses droits.

XI. Ainsi l'Administration, du fait de décisions prises par des responsables de la Société -- nommés par l'Administration -- et de l'application de règles approuvées par l'Administration, a manqué à protéger les droits de la requérante à l'assurance maladie tels que

reconnus à l'article 6.2 du Statut du personnel. Le Tribunal estime en conséquence que l'Administration doit être tenue responsable de ce manquement.

XII. Par ces motifs, le Tribunal ordonne au défendeur de verser à la requérante, en francs suisses, le montant qu'elle aurait dû recevoir de la Société, au taux de change en vigueur au moment où elle a réglé ses frais médicaux au Brésil, déduction faite du montant qu'elle a déjà reçu de la Société, de manière à couvrir complètement les frais encourus par elle. Cette somme doit être versée avec un intérêt de 8 % à compter de février 1990 jusqu'à la date du paiement.

(Signatures)

Samar SEN
Premier vice-président, assurant la présidence

Luis de POSADAS MONTERO
Deuxième vice-président

Francis SPAIN
Membre

Genève, 28 juin 1993

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire