

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Jugement No 1694

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. R. B. le 22 avril 1997, la réponse de l'UNESCO du 15 juillet, la réplique du requérant en date du 8 septembre et la duplique de l'Organisation du 20 octobre 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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. Le requérant, ressortissant algérien né en 1942, est entré au service de l'UNESCO en 1978. Au moment des faits pertinents au présent litige, il était réviseur de grade P.4.

En mars 1993, il a sollicité le remboursement de frais engagés au titre de leçons particulières pour ses cinq enfants au cours des deux premiers trimestres de l'année scolaire 1992-93. Il s'agissait de cours d'arabe, de français, de gestion, d'économie, de mathématiques, de physique, de chimie et de sciences naturelles. Le total des frais engagés s'élevait à 176 160 francs français pour un total de 1 468 heures de leçons particulières, soit 690 heures d'arabe et 778 heures de soutien dans les autres matières.

Par un mémorandum en date du 10 mai 1994, suite à deux rappels du requérant concernant le sort de sa demande, le bureau du personnel l'invita à fournir, conformément à la disposition 103.12 m) du Règlement du personnel, la preuve que les leçons particulières étaient indispensables, ainsi que des factures authentifiées par une autorité légale. Le 8 juin, le requérant présenta au Directeur général une réclamation, au sens de l'article 7 a) des Statuts du Conseil d'appel, contre le mémorandum du 10 mai. Par un mémorandum du 19 juillet 1994, la directrice du Bureau du personnel lui répondit, au nom du Directeur général, que la demande de l'administration en date du 10 mai ne constituait pas une décision administrative faisant grief au sens de l'article 7 a). Auparavant, par mémorandum daté du 23 juin, le Bureau du personnel avait refusé de lui verser l'allocation pour frais d'études au titre de sa fille aînée, au motif que celle-ci avait dépassé la quatrième année de ses études postsecondaires et ne remplissait donc plus les conditions énoncées par la disposition 103.12 b) du Règlement du personnel.

Conformément à l'article 7 c) des Statuts du Conseil d'appel, le requérant saisit celui-ci d'un avis d'appel le 19 juillet 1994, puis d'un recours détaillé le 19 septembre. Le Conseil rendit son avis le 4 décembre 1996 dans lequel il recommanda au Directeur général d'effectuer tous les versements dûment certifiés concernant les quatre plus jeunes enfants du requérant et d'examiner le cas de sa fille aînée sur la base de ses mérites, estimant qu'au vu des problèmes de santé de celle-ci il serait raisonnable d'accorder 50 pour cent du montant annuel payable en application du Règlement du personnel. Par lettre du 22 janvier 1997, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général décida de rejeter l'appel du requérant.

B. Le requérant soutient, tout d'abord, que l'Organisation a violé la disposition 103.12 b) du Règlement du personnel en prenant en compte les deux premières années d'études postsecondaires de sa fille aînée, qui avaient débouché sur des échecs. Il estime que cette disposition autorise le versement de l'allocation pour frais d'études jusqu'à la quatrième année d'un même cycle et qu'il a donc droit au versement de la totalité de cette allocation.

Il affirme ensuite que les conditions énoncées par la disposition 103.12 m) du Règlement étaient remplies puisqu'il n'est pas possible d'apprendre l'arabe à Paris par d'autres moyens que les leçons particulières. Les cours de soutien dans les autres matières se justifiaient, pour leur part, par les difficultés scolaires de ses enfants. Quant à la demande de factures authentifiées par une autorité légale, elle introduit une condition nouvelle, en rupture avec la pratique constante de l'Organisation et elle est, de surcroît, irréalisable.

Le requérant se plaint, enfin, de discrimination par rapport à ses collègues, de l'incapacité de l'Organisation à lui indiquer les motifs de son refus de remboursement et de la longueur de la procédure interne.

Il demande l'annulation de la décision en date du 10 mai 1994 ainsi que celle du Directeur général du 22 janvier 1997, la condamnation de l'Organisation à lui payer les sommes réclamées ainsi que les frais scolaires jusqu'à la date du jugement, le tout assorti d'intérêts. Il demande également des dommages-intérêts, une indemnité pour tort moral et les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation conteste la recevabilité de la requête au motif que le requérant n'a pas respecté la procédure de recours interne. D'une part, le mémorandum du 10 mai ne constituait pas une décision définitive, il ne lui faisait pas grief et ne pouvait donc être attaqué et, d'autre part, celui du 23 juin n'a pas fait l'objet d'une réclamation au sens de l'article 7 a) des Statuts du Conseil d'appel préalablement à la saisine de ce dernier.

A titre subsidiaire, la défenderesse conteste l'interprétation faite par le requérant de la disposition 103.12 b). Concernant le mémorandum du 10 mai 1994, elle soutient que les conditions régissant l'allocation pour frais d'études ont pour but de limiter cette allocation aux effets de l'expatriation et que c'est au membre du personnel demandeur qu'incombe la charge de prouver qu'il les remplit. La demande du requérant lui ayant paru douteuse, l'Organisation était en droit d'exiger de celui-ci la production des pièces la justifiant. Enfin, elle affirme qu'une décision refusant le remboursement aurait été entièrement justifiée puisqu'elle avait relevé une série d'anomalies.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que la directrice du Bureau du personnel l'avait invité, par un mémorandum daté du 13 mai 1997, à saisir le Tribunal de céans s'il voulait contester la décision du 22 janvier, et qu'elle n'avait, alors, soulevé aucun problème de recevabilité.

Sur le fond, il soutient que, même si l'interprétation que l'Organisation donne de la disposition 103.12 b) est correcte, cela n'interdit pas au Directeur général de tenir compte de circonstances particulières telles que l'état de santé de sa fille. Pour le reste, il réitère ses arguments et affirme que l'administration fait preuve de mauvaise foi puisque plusieurs demandes sont en souffrance depuis plus d'un an bien qu'elles remplissent les conditions indiquées.

E. Dans sa duplique, la défenderesse conteste que les leçons particulières soient le seul moyen d'apprendre l'arabe à Paris. A cet effet, elle produit une liste de trente établissements enseignant l'arabe dans cette ville.

Elle soutient que le mémorandum du 13 mai 1997 informait le requérant sur ses droits de recours et ne saurait être interprété comme une renonciation de l'Organisation à soulever l'exception d'irrecevabilité. Elle affirme que, si le Directeur général a en effet la faculté d'accorder des dérogations, il ne peut y être contraint par le Tribunal. Enfin, elle estime que le requérant est de mauvaise foi quand il se plaint que d'autres demandes soient en souffrance car il a été informé que le traitement de celles-ci était suspendu en attendant l'issue de la présente contestation.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, de nationalité algérienne, né le 16 avril 1942, est au service de l'UNESCO, à son siège à Paris, depuis le 21 juin 1978. Engagé comme traducteur/procès-verbaliste de grade P.3, il est désormais réviseur de grade P.4, échelon 12.

Il a cinq enfants :

Kawthar, née le 12 mai 1971;

Amina, née le 15 août 1975;

Asma, née le 26 avril 1978;

Mohamed, né le 16 novembre 1980;

Myriam, née le 25 novembre 1985.

En mars 1993, il a présenté à l'UNESCO la demande suivante de remboursement de frais d'études relatifs aux deux premiers trimestres de l'année 1992-93 (septembre 1992 à mars 1993), sous forme de leçons particulières :

	Heures	Francs français
Kawthar (cycle de licence) Cours de gestion, d'économie et d'arabe	267	32 040

Amina (cycle secondaire) Cours de physique, de chimie et d'arabe	273	32 760
Asma (cycle secondaire) Cours de physique, de chimie et d'arabe	273	32 760
Mohamed (cycle secondaire) Cours de mathématiques, de sciences naturelles, de français et d'arabe	379	45 480
Myriam (cycle primaire) Cours d'orthographe, de français et de calcul	276	33 120
Total	1 468	176 160

Sur ce total, 690 heures se rapportaient à des leçons d'arabe littéraire et 778 heures à des cours de soutien dans des matières pour lesquelles les enfants éprouvaient des difficultés.

En raison de l'importance de la somme demandée, l'Organisation attendit d'avoir davantage de renseignements.

2. Le 10 mai 1994, répondant au requérant, le Bureau du personnel lui écrivit :

2. En ce qui concerne votre phrase: "le blocage du remboursement de frais de scolarité", je tiens à vous faire savoir que seule la demande de remboursement des frais au titre de leçons particulières n'a pas été acceptée. Vous avez sans nul doute pu constater que les autres dépenses ont été remboursées dans les meilleurs délais.

3. En réponse à votre demande: "je vous prie de m'indiquer les raisons qui jusqu'à présent motivent votre refus de me rembourser les frais de scolarité de mes enfants", je tiens à vous rappeler la disposition 103.12(m) du Statut et Règlement du personnel. Je vous invite à lire cette disposition très attentivement et à fournir les preuves que les leçons particulières, qui seules n'ont pas été remboursées, s'avèrent indispensables. Le remboursement de ces leçons particulières ne saurait être fait sans des factures authentifiées par une autorité légale.

Le 8 juin 1994, le requérant s'adressa au Directeur général, en se plaignant de la réponse reçue; s'il ne pouvait obtenir satisfaction, sa lettre devait être considérée comme une réclamation.

3. Le 23 juin 1994, le Bureau du personnel informa le requérant que sa demande concernant l'enfant Kawthar était rejetée car, selon la disposition 103.12 b) du Règlement du personnel, il ne pouvait obtenir d'allocation pour la période allant au-delà de quatre années d'études postsecondaires; or Kawthar avait commencé de telles études durant l'année 1988-89.

4. Par mémorandum du 19 juillet 1994, agissant pour le Directeur général, la directrice du Bureau du personnel fit remarquer au requérant que le mémorandum du 10 mai 1994 n'était pas une décision faisant grief, selon le paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil, mais seulement une demande de l'administration invitant le fonctionnaire à fournir des preuves probantes.

5. La réclamation fut néanmoins soumise au Conseil d'appel. L'administration fit valoir derechef que le mémorandum du 10 mai 1994 n'était pas une décision. Après avoir examiné à la fois le cas de Kawthar et celui des autres enfants, le Conseil d'appel proposa d'admettre la réclamation concernant les quatre derniers enfants, les pièces déposées en appel justifiant les prétentions émises; pour Kawthar, il releva que la règle invoquée était susceptible de plusieurs interprétations et il suggéra d'allouer 50 pour cent du montant annuel payable en application du Règlement du personnel.

Le Directeur général, par décision du 22 janvier 1997, rejeta la réclamation.

6. Par sa requête, le requérant demande l'annulation de cette décision et de la décision du 10 mai 1994, de même que la condamnation de l'Organisation à lui payer le montant demandé et les frais scolaires ultérieurs jusqu'à la date du jugement, le tout avec intérêts de retard, des dommages-intérêts, une indemnité pour tort moral et des dépens. Il se plaint en bref d'erreurs de droit, d'abus dans l'exercice du pouvoir d'appréciation et de détournement de pouvoir.

L'Organisation conclut à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet sur le fond. Elle considère que la décision du 23 juin 1994 n'a pas été attaquée par voie de recours interne et que le mémorandum du 10 mai 1994

n'est pas une décision faisant grief au requérant, donc susceptible de faire l'objet d'une procédure de recours interne et externe. Fût-il recevable, le recours serait mal fondé : d'une part, la décision concernant Kawthar est conforme au texte réglementaire; d'autre part, si l'on voulait voir une décision dans le mémorandum du 10 mai 1994, celle-ci n'aurait pour objet que de demander des justificatifs au requérant, ce qui s'imposait vu la marge d'appréciation laissée au Directeur général par la règle appliquée.

Sur la recevabilité

7. Une requête au Tribunal n'est recevable qu'après l'épuisement des voies de recours internes (article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal).

a) La conclusion relative aux frais d'études pour la période ultérieure à celle de la demande de mars 1993 est nouvelle et donc irrecevable.

b) La décision du 23 juin 1994 concernant Kawthar n'a pas fait formellement l'objet d'un recours interne. Toutefois, au moment où elle a été rendue, le paiement d'une allocation pour cet enfant était déjà litigieux et avait été soumis au Directeur général avec celui concernant les quatre autres enfants. Le problème spécifique à cet enfant a aussi été débattu devant le Conseil d'appel. C'est après cela que le Directeur général a rejeté la réclamation (sans indiquer de motifs particuliers). Dans un mémorandum du 13 mai 1997, la directrice du Bureau du personnel informait le requérant qu'il pouvait déférer au Tribunal la décision du Directeur général. Le requérant pouvait ainsi comprendre que la procédure de recours avait aussi pour objet de vider le contentieux relatif à l'enfant Kawthar et que la décision attaquée a statué à ce sujet. Dans ces conditions, il est conforme aux règles de la bonne foi de considérer que, sur ce point, les voies de recours internes ont été épuisées et la requête est donc recevable.

c) Selon la jurisprudence du Tribunal, une requête est irrecevable lorsque la communication de base n'est pas une décision faisant grief au requérant. Une décision est un acte d'un agent d'une organisation déployant des effets juridiques pour l'intéressé (voir le jugement 532, affaire Devisme); ce n'est pas le cas d'une lettre accusant réception d'une requête et avisant qu'une décision serait rendue ultérieurement (voir le jugement 532), ni (sous forme de décision implicite) du silence opposé à une lettre destinée à ouvrir une discussion (voir le jugement 336, affaire Hayward). L'acte ne fait pas grief au requérant, si celui-ci doit s'attendre à une décision ultérieure qu'il pourra attaquer; tel est le cas de la communication d'une organisation informant le fonctionnaire qu'elle est prête à effectuer le remboursement dès qu'il lui aura fourni les détails nécessaires (voir le jugement 1506, affaire Delos, aux considérants 7 à 9). De même, le recours interne puis la requête ne sont pas recevables lorsque le droit interne prévoit une procédure spécifique à suivre préalablement (voir le jugement 468, affaire Jadoul, à propos d'un acte qui n'est qu'un élément d'une procédure complexe, dont seule la dernière décision peut faire l'objet d'un recours contentieux).

En l'occurrence, il est évident que le mémorandum du 10 mai 1994 ne statue pas sur la demande présentée par le requérant.

Il est douteux qu'elle ait même la valeur d'une décision incidente relative aux preuves, car elle n'est assortie d'aucun délai, donc apparemment d'aucune sanction et d'aucun effet juridique pour le requérant. Même s'il s'agissait d'une décision, elle ne ferait pas grief au requérant au sens rappelé ci-dessus, car il aurait la possibilité de recourir ultérieurement contre une décision de refus, en contestant les conditions auxquelles est subordonné l'octroi des allocations demandées.

Ses conclusions autres que celles concernant Kawthar sont donc irrecevables.

Sur le fond

8. La disposition 103.12 b) du Règlement du personnel se lit comme suit :

L'allocation [pour frais d'études] est payable jusqu'à la fin de la quatrième année d'études postsecondaires, sans pouvoir être payée au-delà de l'obtention du premier diplôme universitaire reconnu ni au-delà de la fin de l'année scolaire au cours de laquelle l'enfant atteint l'âge de vingt-cinq ans.

9. Le requérant estime que la disposition 103.12 b) peut être comprise en ce sens que l'expression fin de la quatrième année d'études ne se rapporterait pas au nombre d'années d'études postsecondaires pendant lesquelles l'enfant a effectivement suivi l'enseignement, mais au degré d'enseignement -- désigné par année -- dans le

programme de l'établissement; cela aurait pour conséquence qu'en cas de changement de filière il n'y aurait pas lieu de prendre en considération le temps passé en suivant la première filière; il en serait de même lorsque l'enfant doit répéter le même enseignement annuel.

Se référant au jugement 301 (affaire Sanchez) du Tribunal administratif des Nations Unies, l'Organisation soutient la thèse opposée, en faisant valoir qu'elle n'aurait pas à favoriser les fonctionnaires dont les enfants éprouvent des difficultés.

Cette jurisprudence ne saurait être qu'approuvée. Elle correspond au texte de la disposition. Si les difficultés scolaires ne sont pas nécessairement négligées par la disposition 103.12, il n'y a pas de raison majeure commandant qu'en cas de changement d'études, décidé par convenance personnelle, l'Organisation soit tenue de prendre à sa charge des allocations pour études postsecondaires pendant plus de quatre ans.

La décision concernant Kawthar échappe donc à la critique.

En conséquence, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

Michel Gentot
Jean-François Egli
James K. Hugessen

A.B. Gardner