



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2021/002

Jugement n° UNDT/2021/108

Date : 20 septembre 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffé : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

AWAD

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Omar Yousef Shehabi, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Alan Gutman, Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Note : Le présent jugement a été corrigé conformément à l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux des Nations Unies.

Introduction

1. Le requérant, Chef du Groupe des transports (Secrétariat de l'ONU) à New York, conteste la décision du Service de l'appui aux clients au Siège (le « Service ») déclarant certains frais liés aux études universitaires de son enfant non remboursables aux fins du calcul de l'indemnité pour frais d'études prévue par les paragraphes 3.1 et 3.2 de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1 (Indemnité pour frais d'études et prestations connexes). Le litige porte sur les frais intitulés frais de services sur le campus (sauf la participation aux dépenses d'équipement), frais de services fournis par la faculté, frais d'équipement informatique et frais de nouvel étudiant par l'université en question.

2. Le défendeur soutient que la requête est sans fondement.

3. Pour les motifs exposés ci-après, la requête est accueillie dans son intégralité.

Faits

4. L'enfant du requérant est étudiant de premier cycle dans une université publique aux États-Unis. Pour l'année universitaire 2019/20, le requérant a payé des droits de scolarité et divers frais s'élevant à 16 108,15 dollars des États-Unis au total et comprenant notamment des frais de services sur le campus de 2 694,00 dollars, des frais de services fournis par la faculté de 141,30 dollars, des frais d'équipement informatique de 342,40 dollars et des frais de nouvel étudiant de 275,60 dollars. Le Tribunal constate que les frais d'équipement informatique ont été omis par erreur dans l'ordonnance n° 70 (NY/2021) du 3 août 2021, mais cette omission est sans incidence sur sa décision dans la présente affaire.

5. Le 18 août 2020, le requérant a présenté une demande d'indemnité pour frais d'études pour l'année scolaire 2019/20, au moyen du formulaire officiel, par laquelle il demandait notamment le remboursement des frais susmentionnés.

6. Le 24 août 2020, le Service a informé le requérant que ce dernier avait droit à un montant de 10 607,80 dollars au titre de l'indemnité pour frais d'études et que les frais susmentionnés n'étaient pas remboursables.

7. Le 25 septembre 2020, le Service a indiqué au requérant avoir modifié sa décision après avoir communiqué avec l'université. Ainsi, la partie des frais de services sur le campus qualifiée de « participation aux dépenses d'équipement » (115,00 dollars par semestre) serait remboursée, conformément au paragraphe 2.2 de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1.

Examen

8. Les parties s'entendant sur les principaux faits, la seule question à trancher en l'espèce est de savoir si, en droit, les frais concernés ouvrent droit à remboursement au titre de l'indemnité pour frais d'études en vertu des paragraphes 3.1 et 3.2 de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1.

9. À cette fin, il est nécessaire de bien comprendre et circonscrire la teneur et le sens de la disposition clef, à savoir l'alinéa a) du paragraphe 3.1, lequel prévoit qu'outre certains autres frais donnant droit à remboursement, « [l]'indemnité pour frais d'études est calculée sur la base des [...] [f]rais d'inscription obligatoires et frais connexes : les frais d'inscription et frais connexes sont les frais facturés par un établissement d'enseignement au moment de l'inscription de l'enfant et dont le paiement donne le droit à celui-ci de fréquenter l'établissement ». L'alinéa se poursuit ainsi : « Sont compris, sans y être limités, les droits ou frais d'inscription, les frais de dossier, les frais d'examen des demandes d'admission, les frais d'orientation et les frais d'évaluation ou d'examen. » Aux termes du paragraphe 3.2, les frais qui n'entrent dans aucune des catégories visées au paragraphe 3.1 ne sont pas remboursables.

10. Le requérant soutient, en substance, que tous les frais déclarés étaient des frais d'inscription obligatoires et frais connexes, visés par l'alinéa a) du paragraphe 3.1 et qu'ils donnaient par conséquent droit à remboursement au titre de l'indemnité pour frais d'études.

11. Le défendeur affirme le contraire, invoquant que :

a. C'était à bon droit que le Service avait exclu les frais en litige du calcul du droit à remboursement du requérant, puisqu'il ne s'agissait pas de frais d'inscription obligatoires et frais connexes visés par l'alinéa a) du paragraphe 3.1 ;

b. Le libellé de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1, pris dans son sens ordinaire, n'est pas compatible avec la position du requérant selon laquelle tous les frais imposés par l'université donnent droit à remboursement. Au sens ordinaire de l'expression, les frais d'inscription et frais connexes correspondent aux dépenses réalisées avant le début du programme académique, dans le cadre du processus d'admission aux études. Ne sont pas compris les frais d'infrastructure, d'achat de manuels, d'équipement informatique ni aucune autre dépense non liée à un cours engagée après le début du programme académique, comme celles réclamées par le requérant ;

c. La structure grammaticale de l'alinéa a) du paragraphe 3.1 ne contient pas de disposition d'application générale prévoyant le remboursement de tous les frais imposés par un établissement scolaire. L'adjectif « obligatoire » dans l'expression « [f]rais d'inscription obligatoires et frais connexes » est un adjectif qualificatif, qui qualifie la sous-catégorie de frais d'inscription ouvrant droit à remboursement, à savoir ceux qui sont obligatoires, par opposition à ceux qui sont facultatifs. Il n'étend pas la catégorie des frais d'inscription et frais connexes ouvrant droit à remboursement de sorte qu'elle comprenne tous les frais imposés par un établissement scolaire ou autrement considérés comme « obligatoires » ;

d. L'historique des règles concernant l'indemnité pour frais d'études démontre que l'intention du Secrétaire général était de limiter, plutôt que d'étendre, les catégories de frais ouvrant droit à remboursement. Auparavant, l'indemnité pour frais d'études couvrait les « dépenses remboursables limitées aux frais de scolarité, frais liés à l'inscription, manuels, déplacements quotidiens entre le domicile et l'école et autres frais (dont la participation aux dépenses d'équipement) ». Toutefois, en 2015, la Commission de la fonction publique internationale a proposé à l'Assemblée générale de retirer les manuels, les déplacements quotidiens entre le domicile et l'école et les autres frais des catégories de frais ouvrant droit à remboursement. Après approbation du Secrétaire général et révision de l'appendice B du Règlement du personnel, l'Organisation a publié l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1, qui restreignait les catégories des frais ouvrant droit à remboursement à celles énumérées au paragraphe 3.1. Aucuns des frais en litige n'entrent dans ces catégories.

12. Le Tribunal note que le Tribunal d'appel a pour jurisprudence constante que, pour interpréter une disposition juridique, il faut partir du sens littéral de son libellé, ce qui signifie que lorsqu'elle est formulée en termes simples et courants, qui ne posent aucun problème de compréhension, le texte de la règle doit être interprété comme il se lit, sans chercher plus loin (voir arrêt *Scott* (2012-UNAT-225), au par. 28, cité notamment dans les arrêts *De Aguirre* (2016-UNAT-705), *Timothy* (2018-UNAT-847) et *Ozturk* (2018-UNAT-892), et voir également les arrêts *Sidell* (2013-UNAT-348), au par. 23, *Scheepers et al.* (2015-UNAT-556), au par. 31, *Al-Mussader* (2017-UNAT-771), au par. 28, *Faye* (2017-UNAT-801, au par. 23, *Rockcliffe* (2017-UNAT-807), au par. 28, et *Mohamed* (2020-UNAT-985), au par. 31). C'est ce qu'on appelle la règle du sens ordinaire.

13. Le Tribunal estime qu'il ressort clairement d'une lecture littérale de l'alinéa a) du paragraphe 3.1 qu'il n'y a que deux conditions réglementaires à remplir pour que des frais soient couverts par cette disposition, à savoir a) les frais se rapportent à

l'inscription à un établissement scolaire d'un enfant admissible, et b) le paiement de ces frais soit obligatoire à cette fin. L'alinéa a) du paragraphe 3.1 ne soulève aucune question et ne laisse planer aucune incertitude à ce sujet. Conformément au principe de la hiérarchie des normes, aucune directive ou politique d'un rang inférieur à l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1 ne peut changer cette conclusion (voir, par exemple, le jugement *Villamorán* (2011/UNDT/126), au par. 29). À cet égard, le Tribunal constate que, de par leur nature même, les recommandations faites par la Commission de la fonction publique internationale à l'Assemblée générale, y compris sur le régime de l'indemnité pour frais d'études, ne sont pas des actes règlementaires (voir l'arrêt *Obino* (2014-UNAT-405), au par. 20) et ne peuvent donc pas prévaloir sur l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1.

14. Le défendeur prétend néanmoins que seules les dépenses « réalisées » (ailleurs, il emploie le mot « engagées ») avant le début du cours ouvrent droit à remboursement et que les frais d'infrastructure, de manuels, d'équipement informatique et les autres frais non liés à un cours ne sont pas couverts par l'alinéa a) du paragraphe 3.1.

15. Le Tribunal relève que le sens qu'entend donner le défendeur aux termes « réaliser » ou « engager » une dépense n'est pas clair, puisque l'alinéa a) du paragraphe 3.1 ne comporte aucune référence au moment auquel l'établissement scolaire devrait exiger le paiement des frais ou auquel l'étudiant devrait les payer. Le défendeur avance plutôt que l'inscription est, en substance, un événement ponctuel, qui se produit une fois l'étudiant admis à un cours ou à un programme éducatif.

16. Le Tribunal ne partage pas cet avis. Pris dans son sens ordinaire, l'expression inscription ou être inscrit à un cours ou à un programme éducatif indique simplement que cette personne est enregistrée comme étudiant de ce cours ou de ce programme. Celle-ci a le statut d'étudiant d'inscrit depuis son admission au cours ou au programme jusqu'à la fin de celui-ci, à moins d'être expulsé dans l'intervalle, par exemple pour non-paiement de l'ensemble des frais exigibles. Dans le même ordre d'idées, la section 5 de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1 (Remboursement de la

participation aux dépenses d'équipement) mentionne « l'inscription de l'enfant ou le maintien de l'inscription ». Pour l'application de l'alinéa a) du paragraphe 3.1, la date à laquelle les frais d'inscription et frais connexes sont demandés par l'établissement scolaire ou versés par l'étudiant n'a donc aucune incidence, à condition que le défaut de paiement soit susceptible d'avoir des effets sur son statut d'étudiant inscrit.

17. En outre, l'alinéa a) du paragraphe 3.1 ne fait aucune distinction entre les frais d'infrastructure, de manuels, d'équipement informatique ou les autres frais non liés à un cours et l'admissibilité ayant pour effet d'exclure les premiers. La deuxième phrase donne des exemples de frais ouvrant droit à remboursement, mais elle précise expressément qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive (« sont compris, sans y être limités ») et elle ne comporte autrement aucune limite concernant le type ou la nature des frais ouvrant droit à remboursement.

18. Se référant au principe juridique général *non distinguit, nec nos distinguere debemus*, le Tribunal d'appel a statué qu'« il ne faut pas distinguer là où la loi ne distingue pas » (voir, par exemple, l'arrêt *Faust* (2016-UNAT-695), au par. 34). Par conséquent, le Tribunal ne peut pas faire de distinctions qui ne trouvent pas un fondement adéquat dans le cadre juridique pertinent.

19. Par conséquent, si le sens à donner aux frais obligatoires d'inscription et frais connexes visés par l'alinéa a) du paragraphe 3.1 devait être limité de la manière avancée par le défendeur, ces limites auraient dû être énoncées dans le cadre juridique applicable. Toutefois, tel n'est pas le cas. En application de la règle du sens ordinaire, si le défendeur, à savoir le Secrétaire général, veut que la situation soit réglée comme l'affirme son conseil, cela devrait ressortir clairement et sans ambiguïté du cadre juridique applicable, en particulier de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1, promulguée par le Secrétaire général lui-même.

20. Toutefois, le Tribunal convient avec le défendeur que, pour que des frais d'inscription et frais connexes entrent dans le champ d'application de l'alinéa a) du paragraphe 3.1, ils doivent être obligatoires, ce qui signifie que le versement par

l'étudiant des frais n'est pas facultatif et par conséquent, que celui doit être tenu de les payer pour pouvoir suivre la totalité des cours ou du programme.

21. En l'espèce, dans son courriel du 25 septembre 2020, le Chef du Service a reconnu, après avoir communiqué avec l'université concernée, que les frais déclarés par le requérant étaient des dépenses obligatoires pour tous les étudiants à temps plein. Le motif du rejet de la demande du requérant à l'égard de certains frais était que lesdits frais étaient attribués à des services de santé, des équipements sportifs ou du soutien aux étudiants ou supposément, d'autres fins non admissibles en application de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1. Cependant, comme expliqué ci-haut, ni l'alinéa a) du paragraphe 3.1 ni aucune autre disposition de l'instruction ST/AI/2018/1/Rev.1 n'excluent le versement d'une indemnité pour frais d'études en fonction de l'objectif spécifique des frais. En tout état de cause, en l'absence d'autre disposition réglementaire, le Tribunal n'estime pas qu'il serait déraisonnable de déclarer admissibles au titre de l'alinéa a) du paragraphe 3.1 des frais visant à couvrir les dépenses se rapportant à l'un quelconque des objectifs énoncés.

22. Le Tribunal retient en outre que la réponse apportée le 27 octobre 2020 par la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité à la demande de contrôle hiérarchique du requérant confirmait qu'il était obligatoire pour ce dernier de payer les frais pour l'inscription de son enfant au programme de premier cycle de l'université, comme l'avait compris le Chef du Service. Le défendeur ne le nie nulle part dans les écritures qu'il a déposées auprès du Tribunal. Au contraire, dans sa réponse, il réfère au formulaire officiel soumis par le requérant, certifié par l'université et dans lequel les frais en litige sont indiqués au titre de frais obligatoires facturés par l'établissement.

23. Par conséquent, les frais de services sur le campus (sauf la participation aux dépenses d'équipement), les frais de services fournis par la faculté, les frais d'équipement informatique et les frais de nouvel étudiant étant exigés pour l'inscription de l'enfant du requérant à l'université, la décision du Chef du Service de les déclarer

non admissibles aux fins du calcul de l'indemnité pour frais d'études au titre de l'alinéa a) du paragraphe 3.1 était irrégulière.

24. Enfin, le Tribunal juge que, les frais en litige ayant été considérés comme ouvrant droit à remboursement au titre de frais obligatoires d'inscription et frais connexes, il n'est pas nécessaire d'examiner les moyens des parties sur la question de savoir s'ils entraînent dans la catégorie des « frais de scolarité » visés par l'alinéa b) du paragraphe 3.1 de l'instruction administrative ST/AI/2018/1/Rev.1, lesquels sont également des frais ouvrant droit à remboursement aux fins du calcul de l'indemnité pour frais d'études. Toutefois, il relève qu'en l'absence de définition faisant autorité du terme « frais de scolarité », il appartient à chaque établissement scolaire d'en décider. Des frais similaires pourraient être considérés comme ouvrant ou n'ouvrant pas droit à remboursement au titre de l'alinéa b) du paragraphe 3.1 et du paragraphe 3.2 selon que l'établissement les qualifie ou non de frais de scolarité, ce qui pourrait avoir des résultats arbitraires et injustes.

Dispositif

25. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE que :

- a. La requête est accueillie ;
- b. Les frais de services sur le campus (sauf la participation aux dépenses d'équipement), les frais de services fournis par la faculté, les frais d'équipement informatiques et les frais de nouvel étudiant payés par le requérant pour l'année universitaire 2019/20 seront considérés comme ouvrant droit à remboursement aux fins du calcul de l'indemnité pour frais d'études et l'Administration recalculera le montant de cette indemnité et versera au requérant la somme complémentaire qui lui est due à ce titre ;
- c. Si le paiement de la somme susmentionnée n'est pas effectué dans les 60 jours suivant la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire, ladite

somme sera augmentée des intérêts au taux préférentiel des États-Unis majoré de cinq points à compter de la date d'expiration de la période de 60 jours jusqu'à la date du paiement. Ce taux sera majoré de cinq points supplémentaires à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter du jour où le jugement est devenu exécutoire.

(Signé)

Joëlle Adda, juge

Ainsi jugé le 20 septembre 2021

Enregistré au Greffe le 20 septembre 2021 à New York

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, Greffière