

CONSEIL DE L'EUROPE—————

—————**COUNCIL OF EUROPE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL**

Recours N° 401/2007 (Ana GOREY c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

Mme Elisabeth PALM, Présidente,
M. Angelo CLARIZIA,
M. Hans G.KNITEL, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. Mme Ana Gorey a introduit son recours le 3 décembre 2007. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 401/2007.
2. Le 4 février 2008, Me Gaia Giappichelli, conseil de la requérante, a déposé un mémoire ampliatif. Le 21 février 2008, elle a remis au Tribunal un document à verser au dossier de la requérante.
3. Le 12 mars 2008, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours.
4. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 12 avril 2008.
5. L'ouverture de la procédure orale ayant été fixée pour le 24 avril 2008, le Secrétaire Général a demandé, le 21 avril 2008, que l'audience soit ajournée à une date ultérieure afin de chercher un « *out of Court settlement* ». La Présidente a accordé l'ajournement.

Les parties n'ayant pas trouvé un accord, l'audience a eu finalement lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 28 mai 2008. La requérante était représentée par Me Gioia Giappichelli et M. Manuel Barca, *barrister*, tandis que le Secrétaire

Général était représenté par Mme Bridget O'Loughlin, Chef adjoint du Service du Conseil Juridique à la Direction du Conseil Juridique et du Droit international public, accompagnée de Mme Christina Olsen et de Mme Maija Junker-Schreckenber, du même service.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante, Mme Ana Gorey, est une agente permanente du Conseil de l'Europe de nationalité anglaise.

7. Recrutée par le Conseil de l'Europe en 1987, elle a actuellement le grade B3 et est affectée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise.

8. Le 27 juin 2007, la requérante présenta une demande d'indemnité d'éducation concernant le remboursement des frais d'éducation au « taux exceptionnel » conformément à l'article 7 du Règlement sur le traitement et indemnités des agents Annexe IV au Statut du Personnel – voir paragraphe 15 ci-dessous). Cette demande concernait ses quatre enfants.

9. Le 26 juillet 2007, la demande de remboursement au taux exceptionnel fut rejetée et le remboursement eut lieu au taux majoré.

10. Le 4 septembre 2007, la requérante introduisit une réclamation administrative conformément à l'article 59 du Statut du Personnel.

11. Le 2 octobre 2007, le Secrétaire Général rejeta la réclamation administrative.

12. Le 3 décembre 2007, la requérante a introduit le présent recours.

13. Le 19 novembre 2007, la requérante donna aux Secrétaire Général des informations additionnelles. Elle précisa qu'en l'absence d'un remboursement au taux exceptionnel, elle serait obligée de payer des frais de scolarité excessivement élevés et indiqua les raisons pour lesquelles elle avait mis ses enfants dans leur école actuelle et les types d'assistance - *Learning support* pour trois d'entre eux et *special education needs* pour M. - dont ils bénéficiaient.

14. Pendant le déroulement de la procédure devant le Tribunal, par une lettre datée du 25 avril 2008 le Secrétaire Général informa la requérante qu'il avait accepté de rembourser au taux exceptionnel les frais d'un enfant (M.) mais pas ceux concernant les trois autres enfants.

15. Par un mémorandum daté du 14 mai 2008 la requérante répondit qu'elle maintenait son recours pour les trois autres enfants et que la procédure contentieuse devait continuer avec l'audience fixée au 28 mai 2008.

II. LE DROIT EN VIGUEUR

16. L'article 7 de l'Annexe IV (Règlement sur les traitements et indemnités des agents) au Statut du Personnel régit l'octroi de l'indemnité d'éducation. Depuis la modification du 16 mai 2007 par le Comité des Ministres, cette disposition est ainsi libellée :

Article 7 – Indemnité d'éducation

« 1. Les agents qui ont droit à l'indemnité d'expatriation ayant des enfants à charge, au sens du Statut du Personnel, qui fréquentent un établissement d'enseignement d'une manière régulière et à plein temps, peuvent demander le remboursement des frais d'éducation dans les conditions suivantes :

- a. en ce qui concerne les enfants en scolarité obligatoire, jusqu'à l'achèvement du niveau d'enseignement secondaire ;
- b. en ce qui concerne les enfants qui suivent un enseignement de niveau post-secondaire, pour des études effectuées dans le pays dont l'agent ou l'agente ou bien l'autre parent de l'enfant est ressortissant, ou dans le pays d'affectation. Sur demande dûment justifiée par l'agent ou l'agente, pour permettre la poursuite d'un cycle d'éducation ou si les frais d'éducation sont moins élevés dans un pays tiers, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale peut accorder une dérogation à cette règle.

(...)

6. Le remboursement des frais d'éducation visés au paragraphe 5 ci-dessus s'effectue selon les taux, plafonds et conditions ci-dessous, chaque cas faisant l'objet d'un examen individuel :

- a. taux normal : 70 % des frais d'éducation, dans la limite d'un plafond égal à deux fois et demie le montant annuel de l'indemnité pour enfant à charge ;
- b. taux applicable au pays de la nationalité (si différent du pays d'affectation) : 70% des frais d'éducation, dans la limite d'un plafond égal à trois fois le montant annuel de l'indemnité pour enfant à charge, si l'enfant poursuit ses études dans le pays dont l'agent ou l'agente ou l'autre parent de l'enfant est ressortissant ;
- c. taux majoré : 70% des frais d'éducation, dans la limite d'un plafond égal à quatre fois le montant annuel de l'indemnité pour enfant à charge, sous réserve que :
 - i) les frais d'éducation tels qu'ils sont définis au paragraphe 5 a. et b. soient excessivement élevés ;
 - ii) les frais concernent l'enseignement jusqu'à l'achèvement du cycle secondaire ;
 - iii) ces frais soient encourus pour des raisons pédagogiques impérieuses ;
- d. taux exceptionnel : jusqu'à 90% du montant total des frais d'éducation, dans la limite d'un plafond égal à six fois l'indemnité annuelle pour enfant à charge, sous réserve que :
 - i) le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale juge que les frais d'éducation, tels qu'ils sont définis au paragraphe 5 a. et b. sont exceptionnels, inévitables et excessivement élevés ;
 - ii) ces frais concernent l'enseignement jusqu'à l'achèvement du cycle secondaire, ou constituent des frais définis au paragraphe 5 a. et b. dans le cas des études post-secondaires ;
 - iii) ces frais soient encourus pour des raisons pédagogiques impérieuses.

(...)

14. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale établira des instructions pour la mise en application des dispositions du présent article. »

17. Le 25 juin 2007, le Secrétaire Général a adopté l'arrêté n° 1277 sur l'indemnité d'éducation. Cet arrêté a pour but de « clarifier un certain nombre de points concernant l'indemnité d'éducation et d'en définir les conditions d'octroi » et est ainsi libellé :

Article 1

« Si un agent ou une agente demande à bénéficier de la dérogation visée à l'article 7, paragraphe 1.b du Règlement en invoquant des frais d'éducation moins élevés dans un pays tiers, il convient de comparer les frais d'inscription et les frais de scolarité et d'éducation exigés pour la première année du cycle d'études avec ceux en vigueur soit dans le pays d'affectation, soit dans le pays dont l'agent ou l'agente ou bien l'autre parent de l'enfant est ressortissant(e) (au choix de l'agent ou de l'agente concerné(e)).

(...)

Article 4

Les raisons pédagogiques impérieuses avancées aux fins de l'article 7, paragraphes 2.1.b et 6.c.iii du Règlement peuvent comprendre des problèmes médicaux, des difficultés d'apprentissage (y compris celles liées à la maîtrise de la langue), des problèmes comportementaux ou des situations de famille particulières. Dans chaque cas, l'agent ou l'agente qui invoque une raison pédagogique impérieuse fournit à la Direction des Ressources humaines de la Direction Général de l'Administration et de la Logistique une explication détaillée et des justificatifs à l'appui de sa demande.

Article 5

Les frais d'éducation sont remboursés au taux exceptionnel au sens de l'article 7, paragraphe 6.d du Règlement s'ils sont engagés pour des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux consécutifs à une affection physique ou à des troubles du développement ou du comportement certifiés par un médecin.

(...)

Article 10

Le présent Arrêté entre en vigueur le premier jour du mois suivant sa signature par le Secrétaire Général. Il abroge l'Instruction n° 27 du 7 avril 1993 sur l'application de l'article 7.7 du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV au Statut du Personnel). »

EN DROIT

18. La requérante a demandé l'annulation de la décision de ne pas lui accorder, pour ses quatre enfants, le « taux exceptionnel » de remboursement des frais d'éducation conformément à l'article 7, paragraphe 6 d., du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV au Statut du Personnel).

Dans son mémoire ampliatif du 30 janvier 2008, la requérante demande également une somme de 5 000 euros au titre de remboursement de l'ensemble des frais occasionnés par le présent recours. Après la décision du 25 avril 2008 du Secrétaire Général (paragraphe 14 ci-dessous), la requérante maintient sa demande pour trois de ses enfants.

19. Le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter. Vu sa décision du 25 avril 2008 de reconnaître le taux exceptionnel dans le cas de M. et de le refuser quant aux trois autres enfants, le Secrétaire Général continue de défendre sa position quant aux trois autres enfants. En ce qui concerne la demande des frais de la procédure, le Secrétaire Général s'en remet à la sagesse du Tribunal.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

20. A l'audience du 28 mai, la requérante a demandé au Tribunal de constater que le Secrétaire Général avait agi illégalement parce qu'il a outrepassé son pouvoir discrétionnaire par l'introduction d'une nouvelle restriction et parce qu'il avait failli d'agir en bonne foi et omis de respecter le principe de l'espérance légitime. Elle a demandé également l'annulation de la décision de lui refuser le taux exceptionnel pour trois enfants et d'ordonner au Secrétaire Général de réexaminer sa demande. Enfin, la requérante demande au Tribunal de donner au Secrétaire Général des recommandations pour mettre en place une procédure équitable et transparente d'examen des demandes d'octroi des indemnités d'éducation.

21. La requérante soulève deux moyens : violation de l'article 7 du Règlement sur les traitements et indemnités des agents ; violation des principes généraux du droit : respect de la confiance légitime, de la bonne foi et interdiction de toute sorte de discrimination.

22. Au sujet du premier moyen, la requérante soutient que les conditions d'octroi de l'indemnité au taux exceptionnel doivent faire l'objet d'un examen individuel selon les conditions visées à l'article 7, paragraphe 6 d., du Règlement sur les traitements et indemnités des agents. Une interprétation visant à restreindre la possibilité du remboursement à taux exceptionnel uniquement aux circonstances exceptionnelles indiquées à l'article 5 de l'arrêté n° 1277, méconnaîtrait autant le but que l'esprit dudit article 7, paragraphe 6, d. Or cette disposition ne demande pas que les frais d'éducation soient « exceptionnels, inévitables et excessivement élevés » et que le Secrétaire Général doive juger « chaque cas » tandis qu'aux termes de l'article 5 de l'arrêté n° 1277 le remboursement au taux exceptionnel ne se fait que pour les « enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux consécutifs à une affection physique ou à des troubles du développement certifié par un médecin ». La requérante ajoute que l'arrête n° 1277 étant une disposition qui dans la hiérarchie des sources revêt un rang subordonné par rapport aux actes réglementaires. Dès lors, l'article 5 de l'arrêté ne pourrait pas énoncer les conditions dans lesquelles le Secrétaire Général entend donner application à l'article 7, paragraphe 6 d., du Règlement sur les traitements et indemnités des agents.

23. Quant au deuxième moyen, la requérante argumente que le principe de la confiance légitime répond à une définition précise satisfaisant la sécurité juridique. Selon la requérante ce principe est défini comme « la confiance des administrés dans un certain état de droit ».

En outre, la requérante soutient que « l'interdiction de toute sorte de discrimination contient deux volets : la non-discrimination consiste en un traitement identique des situations égales et d'un traitement différent des situations différentes ».

Enfin, selon la requérante, il y aurait méconnaissance du principe de la bonne foi parce que les attentes légitimes de la requérante auraient été bafouées en raison de la manière dont le Secrétaire Général aurait donné application à l'article 7, paragraphe 6 d., du Règlement.

24. De son côté, le Secrétaire Général a conclu à l'audience en maintenant sa demande de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

25. Au sujet du premier moyen de la requérante, le Secrétaire Général soutient que le Règlement sur les traitements et indemnités des agents lui confère de manière explicite, le pouvoir discrétionnaire de définir ce qui, selon son jugement, constitue des frais d'éducation

« exceptionnels, inévitables et excessivement élevés ». Il ajoute que, compte tenu de l'exigence d'instaurer des mesures de contrôle du taux exceptionnel, il a fait le choix d'énoncer en toute transparence les critères auxquels il s'engage à assujettir l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, et ce, dans le respect de la hiérarchie des normes.

Le Secrétaire Général rappelle les circonstances dans lesquelles l'introduction du remboursement des frais d'éducation au taux exceptionnel au sein de la réglementation du Conseil de l'Europe a été opérée. Il signale que le remboursement au taux exceptionnel découle d'une proposition du Comité de Coordination sur les Rémunérations (CCR), telle qu'elle figure dans son 164^{ème} rapport. Dans ce rapport, ce Comité formulait deux recommandations substantielles. Dans la première de ces recommandations, le CCR invitait les Conseils des Organisations coordonnées à adopter une nouvelle réglementation en matière d'indemnité d'éducation qui remplacerait la réglementation en vigueur à l'époque et, parmi les nouvelles règles, figurait l'introduction du remboursement au taux dit « exceptionnel », plus avantageux que les taux déjà en place (le « normal » et le « majoré »). Deuxièmement, le CCR formulait la recommandation « de mettre en œuvre les mesures de contrôle appropriées des cas exceptionnels mentionnés au paragraphe 6 d) de l'Annexe ci-dessous », le paragraphe 6 d) en question se référant au taux exceptionnel.

Le Secrétaire Général souligne que la recommandation du CCR laissait aux Organisations coordonnées le choix d'instaurer ou non un taux exceptionnel et que certaines d'entre elles ont fait le choix de ne pas le reprendre dans leur réglementation. Le Secrétaire Général ajoute que, pour sa part, il a décidé de proposer au Comité des Ministres d'adopter un taux exceptionnel, mais il a quand même été appelé à en préciser le périmètre d'application pour sauvegarder le caractère exceptionnel. Le Secrétaire Général met en exergue que dans le document qui a été rédigé à l'intention du Comité des Ministres, il s'était prononcé en ces termes (document CM (2006) 98 du 18 juillet 2006) :

« Les nouvelles règles instaurent un taux de remboursement exceptionnel pouvant aller jusqu'à 90% des frais d'éducation, avec un plafond égal à six fois l'indemnité annuelle pour enfant à charge. Dans un arrêté général, le Secrétaire Général a l'intention de limiter l'application du taux exceptionnel aux cas où les frais d'éducation sont encourus pour un enfant ayant des besoins éducatifs particuliers en raison de troubles physiques ou de troubles du développement ou du comportement attestés médicalement ».

Le Secrétaire Général a indiqué qu'il avait clairement énoncé quelle était son intention s'agissant des mesures de contrôles, et, en adoptant la Résolution, le Comité des Ministres n'a, à aucun moment, marqué une opposition quelconque à ce que le Secrétaire Général adopte la mesure concrète d'application du taux exceptionnel qu'il avait annoncée en toute transparence.

De ce qu'il précède, tire la conclusion que non seulement il était habilité à procéder de la sorte, mais qu'il avait été mandaté pour ce faire.

Le Secrétaire Général affirme en outre qu'il ne s'est pas soustrait à l'obligation de procéder à un examen individuel ainsi que le prescrit l'article 7, paragraphe 6, du Règlement. Il rappelle qu'il est toujours tenu, par le biais d'un examen individuel des circonstances propres à la situation de chaque agent et de chaque enfant, de déterminer si, selon son jugement, les frais répondent aux conditions supplémentaires et peuvent être considérés comme « exceptionnels » et « inévitables ». Le Secrétaire Général ajoute que tout ceci est effectivement bien démontré par le fait qu'il a réexaminé la demande de Mme Gorey et a

trouvé que la requérante devait effectivement bénéficier d'un remboursement à taux exceptionnel en ce qui concerne l'un des enfants.

26. En réponse au deuxième moyen, le Secrétaire Général conteste qu'il y ait eu une violation des principes généraux du droit.

Au sujet de la doléance visant la confiance légitime, il note que les arguments soumis au Tribunal quant au premier moyen suffisent à écarter d'emblée l'affirmation qu'il aurait méconnu ce principe. En effet, ceux-ci offrent la preuve qu'antérieurement à l'adoption de la Résolution du Comité des Ministres, non seulement les agents avaient été informés qu'il était question d'assortir le taux exceptionnel de mesures de contrôle, mais que de surcroît, le Secrétaire Général avait expressément annoncé qu'au titre de ces mesures, il préconisait de limiter l'application du taux exceptionnel aux cas qui seraient par la suite encadrés au sein de l'article 5 de l'Arrêté 1277. Donc, d'après le Secrétaire Général, la requérante était au fait des modalités selon lesquelles le taux exceptionnel serait mis en œuvre.

Ensuite, le Secrétaire Général soutient que les arguments avancés par la requérante ne prouvent pas que celle-ci aurait été soumise à un traitement discriminatoire. Par ailleurs, il aurait fait le nécessaire pour établir en toute transparence les limites dans lequel le taux de remboursement exceptionnel serait accordé, en différenciant les conditions d'applications des divers taux.

Enfin, le Secrétaire Général affirme ne pas avoir méconnu le principe de la bonne foi.

II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

27. Suite à la décision du 25 avril 2008 du Secrétaire Général d'accorder le taux exceptionnel quant au remboursement des frais concernant M., le Tribunal estime que le présent recours est devenu sans objet dans la mesure où il vise le cas de M. Il s'ensuit que le Tribunal ne peut pas se prononcer sur le bien-fondé de cette partie de la demande et, *a fortiori*, de cette partie de la décision du Secrétaire Général. Dès lors, il n'y a pas lieu de se prononcer sur son bien-fondé.

28. En ce qui concerne le cas des trois autres enfants, le Tribunal note, quant au bien-fondé du premier grief que le Règlement prévoit trois taux de remboursement des frais d'éducation. Tel que le système a été envisagé dès le départ par le CCR, il est clair que le Secrétaire Général faisait application d'un pouvoir discrétionnaire en choisissant d'introduire au sein de l'Organisation le remboursement au taux exceptionnel et en fixant les règles d'application, il s'est tenu à la recommandation, donnée par le CCR de « mettre en œuvre les mesures de contrôle appropriées des cas exceptionnels mentionnés au paragraphe 6 d. ».

29. De surcroît, le Secrétaire Général avait informé le Comité des Ministres des lignes directrices qu'il entendait suivre dans la mise en œuvre de cette réforme et cela avant que ledit Comité n'adopte sa résolution ; or il n'est pas inutile de souligner que ladite résolution ne contenait aucun passage permettant de conclure que le Comité des Ministres n'était pas d'accord avec les informations fournies par le Secrétaire Général.

Le Tribunal considère qu'il était normal que, par le biais d'un arrêté, le Secrétaire Général ait déterminé les conditions dans lesquels il y a lieu d'appliquer un taux plutôt qu'un autre, et qu'il ait introduit des conditions différentes quant à l'application du taux

exceptionnel par rapport au taux majoré. Si tel n'était pas le cas, une différence entre les deux taux ne se justifierait pas. Le Tribunal trouve qu'en agissant de la sorte, le Secrétaire Général a agi en toute transparence et il n'est pas allé au-delà des limites d'exercice de son pouvoir discrétionnaire en présence d'une réglementation dictée par le Comité des Ministres, organe délégué à régler la matière.

30. Le Tribunal est également convaincu qu'en l'espèce le Secrétaire Général a, dès le début, procédé à un examen individuel de la demande de la requérante. Le Tribunal en veut pour preuve le fait que le Secrétaire Général a examiné les éléments complémentaires que la requérante lui a soumis aux fins de l'examen de sa demande et a fini par changer d'avis au sujet de l'un des enfants.

31. En conclusion l'application que le Secrétaire Général a fait, en l'espèce, du Règlement sur les traitements et indemnités des agents n'était pas illégale.

32. Au sujet du second moyen de la requérante, le Tribunal relève que les arguments avancés par celle-ci ne prouvent pas que le Secrétaire Général aurait méconnu le principe de la confiance légitime ni qu'il n'aurait agi en bonne foi. Bien au contraire, le Secrétaire Général a démontré qu'il avait respecté ces principes. Dans ce contexte, le Tribunal souligne que le Secrétaire Général a pris ses décisions en faisant application des textes qui étaient connus d'avance par la requérante.

33. Enfin, les éléments fournis par la requérante ne sont pas de nature à prouver qu'elle aurait été victime d'une discrimination. D'ailleurs, la requérante n'a pas étayé ce grief mais elle s'est limitée à rappeler les principes qui interdisent la discrimination.

34. En conclusion, ce moyen de la requérante n'est pas fondé.

35. Quant à la demande de remboursement des frais de la procédure, le Tribunal note que la requérante, qui a eu recours aux services d'un conseil et a été assistée à l'audience par un deuxième conseil, a demandé 5 000 euros pour frais et dépens pour l'ensemble du recours. Le Tribunal note qu'il a rejeté le recours dans la partie visant trois des enfants de la requérante. Dans la mesure où la requérante a dû introduire un recours pour avoir gain de cause quant au quatrième de ses enfants, elle doit se voir remboursée une partie des frais soutenus par elle. Le Tribunal considère raisonnable qu'au vu des circonstances de la présente affaire le Secrétaire Général rembourse la somme de 2 500 euros (article 11, paragraphe 2, du Statut du Tribunal – Annexe XI du Statut du Personnel).

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Décide de rayer le recours quant au cas de M. ;

Le rejette pour le surplus ;

Décide que le Conseil de l'Europe doit payer à la requérante la somme de 2 500 euros pour frais et dépens.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 27 novembre 2008, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal, le 19 décembre 2008, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

La Présidente du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

E. PALM