

CONSEIL DE L'EUROPE—————

—————**COUNCIL OF EUROPE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL**

Recours N° 672/2020

Irena Alicja KOWALCZYK-KĘDZIORA c/ Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe

Le Tribunal Administratif, composé de :

Mme Nina VAJIĆ, Présidente,
Mme Lenia SAMUEL,
M. Thomas LAKER, Juges,

assistés de :

Mme Christina OLSEN, Greffière,
M. Dmytro TRETYAKOV, Greffier Suppléant,

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

PROCEDURE

1. La requérante, Mme Irena Alicja KOWALCZYK-KĘDZIORA, a introduit son recours le 30 novembre 2020. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 672/2020.
2. Le 5 février 2021, la Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations concernant le recours.
3. Le 9 mars 2021, la requérante a déposé un mémoire en réplique.
4. En raison de la pandémie et des mesures de précaution qu'elle a engendrées en Europe, l'audience dans le présent recours a eu lieu par visioconférence, le jeudi 24 juin 2021. La requérante a assuré elle-même sa défense. La Secrétaire Générale était représentée par Mme Sania Ivedi, administratrice auprès du Service du Conseil juridique et du contentieux.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante est une agente permanente du Conseil de l'Europe depuis 1994.

6. Le 11 juin 2020, la requérante a introduit, via le formulaire dédié dans l'outil en ligne Assistant Multiservice (ci-après « AMS »), une demande d'indemnité d'éducation pour le remboursement des frais d'éducation de son fils, M., pour des études à l'Université des arts de Londres (*University of the Arts London (UAL) – London College of Fashion (LCF)*) (ci-après « UAL-LCF ») au Royaume-Uni, pour l'année universitaire 2020-2021.

7. Le 25 juin 2020, la requérante adressa un courriel à la Direction des Ressources humaines (ci-après « DRH ») dans lequel elle demandait quand serait traitée la demande d'indemnité d'éducation qu'elle avait introduite dans l'AMS. Le même jour, la DRH lui répondit par un courriel qui se lisait comme suit :

« Vous avez fait une demande pour votre fils, M., qui va étudier à l'UAL à Londres en Fashion Design & Development à compter du mois de septembre 2020. Conformément au Statut du Personnel (Annexe IV du Règlement sur les traitements et indemnités des agents, Article 7), les frais d'éducation sont remboursés pour les enfants qui suivent des études de niveau post-secondaire, dans le pays dont l'agent est ressortissant (Pologne) ou dans le pays d'affectation (France).

Les seules exceptions sont :

- pour permettre la poursuite d'un cycle d'éducation : votre fils a fini ses études secondaires et commence un nouveau cycle de formation par conséquent, il n'y a pas de continuité ;
- ou si les frais d'éducation sont moins élevés dans un pays tiers : Les frais de scolarité à Londres sont de 9 250 £.

La France offre des formations avec des frais de scolarité moins élevés (ex : LISAA).

Le fait que la seule école inscrite sur Parcoursup n'ait pas accepté votre enfant et que le système ne lui propose, à ce jour, aucune formation post-secondaire qui l'intéresserait ne peut pas être pris en compte dans l'appréciation du versement de cette indemnité.

Par conséquent, je suis au regret de vous informer que nous ne pouvons donner suite à votre demande. »

8. Le 17 juillet 2020, la requérante s'est adressée à la Directrice des Ressources humaines par courriel, indiquant entre autres :

« (...)

A ma demande par mail concernant la non-action de la part de la DRH, j'ai reçu une réponse négative par mail le 25 juin... Cette réponse n'a jamais été introduite dans AMS, ce qui pose question de son caractère formel et définitif. De plus, elle ne me donne pas l'impression d'avoir été faite après examen attentif du dossier soumis.

La réponse est négative par considération budgétaire, sans qu'il soit porté attention au niveau de l'enseignement et sa réputation, ni le caractère unique de la formation hautement sélective à University of the Arts London.

On propose à mon fils une formation au rabais dans une école privée française à Paris LISAA dont nous ignorions l'existence tant il est difficile de la trouver dans un ranking quelconque. Je ne trouve absolument pas que les deux formations se valent, ni qu'elles soient similaires.

Je te remercie par conséquent de demander aux agents de ta Direction de reconsidérer leur réponse et me la donner formellement dans le système aussi vite que possible. (...)»

9. Le 27 juillet 2020, après avoir introduit dans l'outil en ligne AMS le courriel envoyé à la requérante en date du 25 juin 2020 (voir paragraphe 7 ci-dessus), la DRH clôtura le formulaire par lequel la requérante avait déposé sa demande d'indemnité d'éducation.

10. Le 28 juillet 2020, la Directrice des Ressources humaines répondit au courriel de la requérante du 17 juillet 2020 en ces termes :

« (...)»

J'ai maintenant eu l'opportunité d'entendre les explications de mes collègues et je peux seulement soutenir la réponse [qui t'a été donnée].

L'instruction sur l'indemnité d'éducation prévoit le remboursement des frais d'éducation pour les enfants qui suivent des études de niveau post-secondaire, dans le pays dont l'agent est ressortissant ou dans le pays d'affectation.

Le remboursement des frais d'éducation dans un pays tiers pourrait être accepté à titre exceptionnel seulement si les frais pour des études similaires étaient, dans ton cas, moins élevés qu'en France ou qu'en Pologne.

Il s'avère que le système d'éducation français offre des formations dans le domaine choisi par ton fils avec des frais de scolarité moins élevés. L'instruction sur l'indemnité d'éducation fait référence effectivement seulement à des raisons économiques pour justifier le remboursement des frais dans un pays tiers. Une évaluation sur la qualité respective des centres d'études, leur réputation ou l'adéquation de ces centres aux besoins spécifiques de chaque enfant ne rentre pas dans le cadre de l'instruction sur l'indemnité d'éducation.

Nous avons eu récemment des réclamations d'agents dans des situations très similaires qui sont arrivées jusqu'au Tribunal Administratif, dans lesquels le Tribunal a confirmé la façon de procéder de l'Administration. Nous devons respecter le règlement en vigueur et un traitement égalitaire de nos agents et pour les raisons que je viens de citer, nous ne pourrions malheureusement pas donner une suite favorable à ta demande. (...)»

11. Le 26 août 2020, la requérante a introduit une réclamation administrative (article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel) à l'encontre de la décision de ne pas lui accorder l'indemnité d'éducation pour son fils. Cette réclamation visait à détailler en quoi la demande d'indemnité d'éducation était justifiée, en fait comme en droit, par l'adéquation du projet d'études du fils de la requérante avec la formation choisie dans le pays tiers, notamment en raison de l'inexistence de formations identiques dans le pays de nationalité des parents (Pologne) et dans celui d'affectation du parent agent du Conseil de l'Europe (France), et en raison d'un coût de formation moins élevé au Royaume-Uni.

12. Le 31 août 2020, la requérante a pris contact avec les médiateurs, qu'elle a rencontrés le 8 septembre 2020. Le 11 septembre 2020, les médiateurs ont indiqué à la requérante qu'ils avaient relayé ses préoccupations auprès de la Directrice des Ressources humaines. Ils l'ont également informée qu'au vu de la réclamation administrative en cours, une réponse allait lui être apportée dans ce cadre et que leur intervention ne pouvait que s'en tenir à cela.

13. Le 30 septembre 2020, la requérante a été notifiée de la décision de rejet de sa réclamation administrative datée du 26 août 2020.

14. Dans sa décision de rejet de la réclamation administrative de la requérante, la Secrétaire Générale a excipé de l'irrecevabilité pour tardiveté de la réclamation au motif que la requérante avait été informée par courriel, le 25 juin, du rejet de sa demande, et n'avait donc que jusqu'au 27 juillet pour introduire sa réclamation, ce qu'elle ne fit que le 26 août. La décision précisait que l'intervention de la DRH sur l'outil en ligne AMS, à savoir l'introduction d'informations et la fermeture du formulaire, n'avait pas eu d'incidence sur la détermination de l'acte susceptible de faire grief à la requérante et donc, n'avait pas impacté le délai dont elle disposait. La décision rappelait qu'une décision confirmative d'une préalable décision définitive ne peut pas être considérée comme une nouvelle décision faisant à nouveau courir les délais.

15. Sur le fond, après avoir rappelé la nature discrétionnaire de la décision d'accorder le remboursement des frais d'éducation dans un pays tiers, la décision de rejet de la réclamation administrative indiquait que la requérante ne remplissait pas les conditions d'éligibilité établies par l'article 7, paragraphe 1.b. du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV du Statut du Personnel) pour bénéficier du remboursement des frais d'éducation pour des études post-secondaires effectuées dans un pays tiers, puisque la requérante ne justifiait ni de raisons de continuité dans la poursuite du cycle d'étude de son fils, ni de frais d'éducation moins élevés dans le pays tiers en question.

16. Le 30 novembre 2020, la requérante a introduit le présent recours.

II. LE DROIT PERTINENT

17. Les dispositions pertinentes du Statut du Personnel sont libellées comme suit :

« Article 59 - Réclamation administrative

(...) 2. L'agent/e qui justifie d'un intérêt direct et actuel, peut saisir le/la Secrétaire Général/e d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief, à l'exception de toute question relative à une procédure de recrutement extérieur. Par 'acte d'ordre administratif', on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e... .

3. La réclamation doit être faite par écrit et introduite par l'intermédiaire du/de la Directeur/trice des ressources humaines.

(...)

b. dans les trente jours à compter de la date de la notification de l'acte en cause, s'il s'agit d'une mesure de caractère individuel ;

(...)

Article 60 - Recours contentieux

1. En cas de rejet explicite, total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation visée à l'Article 59, le réclamant ou la réclamante peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres.

2. Le tribunal administratif, après avoir établi les faits, statue en droit. Dans les litiges de caractère pécuniaire, il a une compétence de pleine juridiction. Dans les autres litiges, il peut annuler l'acte contesté. Il peut également condamner le Conseil à verser une indemnité au requérant ou à la requérante en réparation du dommage résultant de l'acte contesté.

3. Le recours doit être introduit par écrit dans un délai de soixante jours à compter de la date de la notification de la décision du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale sur la réclamation ou de l'expiration du délai visé à l'Article 59, paragraphe 4. Dans des cas exceptionnels et pour des motifs dûment justifiés, le tribunal administratif peut toutefois déclarer recevable un recours déposé en dehors de ces délais. (...)»

18. Dans sa version applicable au moment de l'adoption de la décision litigieuse, à savoir la version antérieure à la Résolution CM/Res(2021)5 du 7 juillet 2021 du Comité des Ministres, l'article 7 du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV du Statut du Personnel) relatif à l'indemnité d'éducation se lit comme suit :

« 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 :

(...)

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.

2. A titre exceptionnel, les agents qui ne remplissent pas les conditions prévues au paragraphe 1 ci-dessus peuvent demander le paiement de l'indemnité d'éducation en cas de transfert, ou de recrutement d'une autre organisation internationale où ils avaient droit à l'indemnité d'éducation, pour un enfant à charge qui doit, pour des raisons pédagogiques impérieuses, poursuivre un cycle d'études entamé avant la date du transfert ou du recrutement, qui ne relève pas de l'enseignement de niveau postsecondaire et n'existe pas dans le système national d'enseignement du pays. Le droit à l'indemnité d'éducation résultant de l'application de ce paragraphe, ne peut aller au-delà de la durée du cycle d'enseignement.

(...)

5. Les postes de dépenses suivants sont pris en compte pour le remboursement des frais d'éducation :

a. les droits d'inscription dans les établissements scolaires ou universitaires ;

b. les sommes versées aux établissements d'enseignement au titre des frais normaux de scolarité et d'éducation ;

Les dépenses afférentes à des activités ou des cours spéciaux (équipements compris) qui ne font pas normalement partie de l'enseignement de base dispensé à l'enfant ne sont pas prises en compte,

c. les droits d'examen ;

d. les honoraires versés pour les leçons particulières à condition que :

- l'enseignement dispensé porte sur des matières qui ne figurent pas dans le programme de l'enfant mais qui font partie du programme d'enseignement officiel du pays dont l'agent ou l'agente, intéressé(é) est ressortissant(e) ; ou que

- les leçons données soient nécessaires pour permettre à l'enfant de s'adapter au programme d'enseignement de l'établissement qu'il fréquente ou lui permettre de se familiariser avec la langue pratiquée dans la région qu'il habite si l'enseignement qu'il suit est donné dans une autre langue ;

Dans tous ces cas, les honoraires versés peuvent être pris en compte pendant la période d'adaptation qui ne peut excéder deux ans ;

e. les frais de déplacement quotidien entre le foyer familial et l'établissement d'enseignement, dans les transports en commun ou les autocars scolaires. Des tarifs réduits devraient être utilisés si possible. Lorsque le moyen de transport est une voiture particulière ou que des transports publics ou autocars scolaires ne peuvent être utilisés, il sera pris en compte un montant égal à 10 % du montant de l'indemnité annuelle pour enfant à charge ;

f. lorsque l'enfant n'habite pas au domicile de l'agent ou de l'agente concerné(e), les frais de logement et de nourriture ;

g. les dépenses d'achat des livres imposés par le programme scolaire et d'uniformes scolaires obligatoires. (...)

EN DROIT

19. Par son recours, la requérante maintient les demandes exposées dans sa réclamation administrative du 26 août 2020 et demande au Tribunal d'annuler la décision administrative rejetant sa demande d'indemnité d'éducation pour le remboursement des frais d'éducation post-secondaire de son fils et d'ordonner à la Secrétaire Générale de lui attribuer l'indemnité d'éducation au taux normal avec intérêts de retard pour l'année universitaire 2020-2021. La requérante demande également que le Tribunal condamne la Secrétaire Générale au paiement de la somme de 2,000 euros au titre des frais et dépens.

20. La Secrétaire Générale invite le Tribunal à déclarer le recours irrecevable et, à titre subsidiaire, mal fondé et à le rejeter.

SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

A. La Secrétaire Générale

21. La Secrétaire Générale rappelle que l'article 59, paragraphe 3 du Statut du Personnel exige que la réclamation soit introduite dans un délai de trente jours à compter de la date de notification de l'acte administratif faisant grief.

22. La Secrétaire Générale rappelle que la requérante a été informée le 25 juin 2020, formellement et par courriel, du rejet de sa demande d'indemnité d'éducation par la DRH. Elle disposait ainsi d'un délai expirant le 27 juillet 2020 pour introduire une réclamation administrative. Or, la requérante n'ayant introduit sa réclamation que le 26 août 2020, celle-ci était manifestement tardive. Selon la Secrétaire Générale, les actions administratives apportées par la DRH dans l'outil informatique AMS, notamment la fermeture du formulaire de la requérante en date du 27 juillet 2020, ne sauraient avoir une quelconque incidence sur la détermination de l'acte

susceptible de lui faire grief au sens de l'article 59, paragraphe 3 de Statut du Personnel et du délai dont elle disposait pour introduire sa réclamation.

23. La Secrétaire Générale note que l'AMS est un simple outil de gestion qui permet à la DRH de centraliser et de gérer les demandes des agents et d'y répondre directement dans le formulaire AMS. Dans le cas de la requérante, il n'a pas été répondu à sa demande par le biais du formulaire AMS mais par le biais du courriel qui lui été adressé le 25 juin 2020. Dans la mesure où aucune disposition réglementaire ne limite la communication des décisions de la DRH à l'utilisation de l'AMS, la modalité ainsi choisie pour répondre à la demande de la requérante n'a aucune conséquence sur son caractère officiel ou définitif.

24. Selon la Secrétaire Générale, la décision du 25 juin 2020 avait toutes les caractéristiques d'un acte administratif produisant des effets juridiques à l'égard de la requérante puisqu'elle exprimait de façon claire et non équivoque le refus de la DRH d'accorder à la requérante l'indemnité d'éducation demandée et les raisons de ce refus. Lors de la fermeture du formulaire AMS de la requérante le 27 juillet 2020, la DRH n'a fait que reproduire, à l'identique, le contenu du courriel du 25 juin 2020. La fermeture du formulaire AMS, un mois après la notification de la décision litigieuse à la requérante par courriel, n'était qu'une étape administrative permettant l'archivage de la demande et ne constituait, tout au plus, qu'une confirmation d'une décision définitive déjà notifiée. Une telle décision purement confirmative d'une décision préalable définitive ne peut en aucun cas être considérée comme une nouvelle décision faisant à nouveau courir les délais pour introduire une réclamation administrative.

25. Pour la Secrétaire Générale, il en résulte que le recours serait irrecevable pour non-observation du délai d'introduction de la réclamation administrative.

B. La requérante

26. La requérante considère que, par sa réponse du 25 juin 2020, la DRH n'a répondu que de façon informelle à sa demande d'indemnité en l'informant que la demande serait rejetée. Elle fait observer que l'agente de la DRH qui lui adressa cette réponse n'avait pas le grade « à partir duquel les décisions revêtent un caractère formel et quasi-définitif ». Selon la requérante, les échanges de courriels entre agents n'ont pas valeur formelle de décision administrative. S'il en était autrement, elle aurait dû en être informée et les voies de recours et les délais qui leur sont applicables auraient dû lui être indiqués.

27. La requérante note qu'en exigeant d'elle qu'elle soumette sa demande via l'outil AMS et en se réservant d'y répondre en dehors de cet outil, l'Administration lui a réservé un traitement « arbitraire, inégalitaire et démoralisant » qui place la DRH en position favorable. La requérante ajoute que des problèmes de santé et le contexte général du COVID-19 pendant l'été 2020 l'ont privée de « moyens et éléments indispensables pour agir ».

28. En conclusion, la requérante maintient que ce n'est qu'à partir du 27 juillet 2020, date de clôture du formulaire AMS, que les délais pour présenter sa réclamation administrative ont commencé à courir. Elle conteste dès lors l'affirmation de la Secrétaire Générale selon laquelle sa réclamation du 26 août était tardive, et maintient que son recours serait recevable.

C. L'appréciation du Tribunal

29. Le Tribunal rappelle l'importance du respect des délais pour l'introduction d'une réclamation administrative, afin d'assurer le respect du principe de sécurité juridique, dans l'intérêt aussi bien de l'Organisation que des agents (voir TACE, recours N° 416/2008 - Švarca c/ Secrétaire Général, [sentence du 24 juin 2009](#), paragraphe 33, qui comporte d'autres renvois).

30. Le Tribunal rappelle également, en renvoyant aux principes énoncés par la Cour européenne des droits de l'homme, que le délai de 30 jours prévu par l'article 59, paragraphe 3 du Statut du Personnel (ainsi que le délai de 60 jours au sens de l'article 60, paragraphe 3 du Statut du Personnel) vise principalement à préserver la sécurité juridique. Il s'agit de veiller à ce que les affaires qui soulèvent des questions générales de droit ou concernent la réglementation d'une organisation internationale, notamment le Conseil de l'Europe, soient examinées dans un délai raisonnable et d'éviter que les autorités de l'Organisation et/ou d'autres personnes concernées demeurent longtemps dans une situation d'insécurité (voir *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), [affaire Sabri Güneş c. Turquie](#) [Grande Chambre], no 27396/06, paragraphe 39, 29 juin 2012). Ces délais permettent également à un éventuel requérant d'envisager d'introduire une réclamation et, le cas échéant, d'introduire un recours devant le Tribunal.

31. Le Tribunal souligne, par ailleurs, qu'il lui est uniquement possible de connaître d'une affaire après l'adoption d'une décision interne définitive par l'Organisation. Il est de l'avis que les dates des décisions définitives aux fins de l'article 59, paragraphe 3 du Statut du Personnel (et, en parallèle, de l'article 60, paragraphe 3 du Statut du Personnel) doivent être établies en tenant compte de l'objet de l'affaire et de l'objectif essentiel que le requérant entend viser (voir TACE, recours N°s 661/2020 et 662/2020, Ulrich Bohner (VII) et Antonella Cagnolati c/ Secrétaire Générale, [sentence du 26 avril 2021](#), paragraphe 71).

32. En l'espèce, la requérante a présenté une demande d'indemnité d'éducation au moyen d'un logiciel interne dédié, l'Assistant multiservice AMS. En application des règles applicables au moment où la demande a été introduite, l'indemnité demandée par la requérante était accordée seulement sous certaines conditions. Le 25 juin 2020, la requérante a été informée par la DRH que ces conditions n'étaient pas remplies dans son cas et que, par conséquent, sa demande ne pouvait être satisfaite.

33. Le Tribunal observe que la position exprimée dans le courriel du 25 juin 2020 par la DRH était claire et ne laissait aucune place à une confusion quant au caractère officiel et définitif de la prise de position de l'Administration sur la demande de la requérante. Cette position est demeurée inchangée tout au long des échanges qui ont suivis entre la requérante et l'Administration, si bien que la fermeture du formulaire AMS, en l'absence de nouveaux éléments, ne pouvait raisonnablement être considérée comme une nouvelle décision.

34. Le Tribunal admet que, dans son courriel du 17 juillet 2020 à la Directrice des Ressources humaines, la requérante a exprimé des doutes quant au caractère formel et définitif de la réponse qu'elle avait reçue le 25 juin 2020. Le Tribunal observe toutefois que la requérante n'a pas égayé ses doutes et dans ce même courriel du 17 juillet, elle a expressément demandé que l'Administration reconsidère sa position (voir paragraphe 8 ci-dessus). Le Tribunal note à ce sujet que les attentes de la requérante à ce que son dossier soit réexaminé et que l'issue de ce réexamen lui soit communiqué dans l'AMS n'étaient fondées sur aucune base légale.

35. Il résulte de ce qui précède que la réponse de la DRH du 25 juin 2020 constitue l'acte faisant grief à la requérante. La communication de cette décision dûment motivée a donc eu l'effet de faire courir le délai de trente jours, prévu par l'article 59, paragraphe 3.b du Statut du Personnel, pour saisir la Secrétaire Générale d'une réclamation administrative. La réclamation administrative introduite le 26 août 2020 est donc tardive.

36. Quant aux observations de la requérante concernant son état de santé au cours de la période en question (voir le paragraphe 27 ci-dessus), le Tribunal observe que la requérante ne s'y réfère pas pour justifier le dépôt tardif de sa réclamation administrative. Par conséquent, le Tribunal n'est pas appelé à examiner si la clause de recevabilité exceptionnelle prévue au paragraphe 3 *in fine* de l'article 60 du Statut du Personnel est applicable.

37. De l'ensemble des considérations qui précèdent, il ressort que le présent recours est irrecevable. En conséquence, le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres arguments des parties sur la recevabilité et le fond du présent recours.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

Déclare le recours N° 672/2020 irrecevable et le rejette ;

Décide que chaque partie prendra à sa charge ses propres frais.

Adoptée par le Tribunal, réuni en visioconférence, le 18 octobre 2021, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal le 21 octobre 2021, le texte français faisant foi.

La Greffière du
Tribunal Administratif

La Présidente du
Tribunal Administratif

Christina OLSEN

Nina VAJIĆ