



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2023/018

Jugement n° UNDT/2024/028

Date : 1^{er} mai 2024

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joëlle Adda

Greffe : New York

Greffier : M. Isaac Endeley

CHERNOV

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Martine Lamothe, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Lucienne Pierre, Section des recours/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU

Tamal Mandal, Section des recours/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Spécialiste du contrôle des mouvements au Département de l'appui opérationnel (« Département ») en poste à New York, le requérant a introduit le 30 juin 2023 une requête en contestation de « la décision prise par l'Administration le 9 janvier 2023 de ne pas retenir les frais de transport au titre de l'indemnité spéciale pour frais d'études payable pour son fils [...] et de ne pas lui rembourser les frais de transport justifiés de son enfant handicapé aux séances de thérapie et aux cours d'enseignement spécial et de formation spéciale extrascolaires. »

2. Le 2 août 2023, le défendeur a produit sa réponse, y faisant valoir que la requête est dénuée de tout fondement, la décision contestée étant légale, raisonnable et équitable en la forme.

3. Par ordonnances n°087 (NY/2023) du 20 septembre 2023, n°112 (NY/2023) du 20 octobre 2023 et n°147 (NY/2023) du 19 décembre 2023, le Tribunal a encouragé les parties à se consulter entre elles en vue de régler à l'amiable les questions objet de litige en l'espèce.

4. Le 18 janvier 2024, les parties ont saisi le Tribunal d'une écriture conjointe venant l'informer que, s'étant consultées, elles n'avaient cependant pu convenir d'un règlement amiable du litige à ce stade.

5. Relevant que le requérant n'avait pas déposé de réplique à la réponse du défendeur avant le 14 février 2024, terme du délai fixé dans l'ordonnance n°147 (NY/2023), le Tribunal a, par ordonnance n°029 (NY/2024) en date du 15 mars 2024, informé les parties que, sauf objection soulevée par l'une ou l'autre d'entre elles le 20 mars 2024 au plus tard, il trancherait l'affaire sur mémoires.

6. Les parties n'ont pas produit d'écritures nouvelles.

7. Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal fait partiellement droit à la requête.

Faits

8. Titulaire d'un engagement de durée déterminée, le requérant est au service du Département du Secrétariat de l'ONU à New York.
9. Né en septembre 2014, l'enfant du requérant est handicapé.
10. Le 8 octobre 2018, l'ancienne Division des services médicaux a approuvé une demande d'admission au bénéfice de l'indemnité spéciale pour frais d'études (« indemnité spéciale ») en faveur de l'enfant.
11. Le 26 mai 2022, le requérant a demandé une prolongation d'admission au bénéfice de l'indemnité spéciale, y compris les frais de transport pour le compte de l'enfant.
12. Le 1^{er} juin 2022, le Département a demandé à la Division de gestion des soins de santé et de la santé et de la sécurité au travail (la « Division ») d'évaluer s'il y avait lieu de rembourser les frais de transport de l'enfant au titre de l'indemnité spéciale.
13. Le 28 juillet 2022, la Division a recommandé de prendre en ligne de compte les frais de transport local de l'enfant dans le calcul de l'indemnité spéciale et d'en accorder le remboursement eu égard à la situation médicale de l'enfant.
14. Le 3 septembre 2022, l'Équipe indemnité pour frais d'études du Siège de l'ONU a accusé réception de la demande de versement de l'indemnité spéciale présentée par le requérant pour le compte de son enfant.
15. Le 15 décembre 2022, le Département a sollicité l'avis du Bureau des ressources humaines (« BRH ») sur le point de savoir si des frais occasionnés par l'utilisation d'une automobile particulière en relation avec l'indemnité spéciale étaient remboursables.

16. Le 9 janvier 2023, l'Administration a informé le requérant que sa demande de remboursement de l'indemnité spéciale avait été approuvée, exception faite des frais de transport.

17. Ayant présenté une demande de contrôle hiérarchique le 8 mars 2023, le requérant recevra le 4 avril 2023 une réponse venue confirmer la décision contestée.

Arguments des parties

18. Les arguments du requérant se résument comme suit :

a. Aux termes de l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2018/2 [Indemnité spéciale pour frais d'études (enfants handicapés) et prestations connexes] le montant de l'indemnité spéciale pour frais d'études est calculé sur la base notamment des frais de transport local qui doivent être engagés pour l'enfant handicapé, comme attesté par la Division des services médicaux.

b. Ni l'école de l'enfant ni les autorités locales de la ville de New York n'offrent le moindre service de transport aux fins d'activités extrascolaires, le requérant devait lui-même conduire l'enfant pour qu'il puisse prendre part aux activités et séances de thérapie dictées par son invalidité. Le requérant ne pouvait pas non plus confier à une tierce personne le soin de transporter l'enfant en raison de sa situation médicale.

c. La Division ayant recommandé le remboursement des frais engagés, le requérant avait demandé à être remboursé de frais de transport, y compris ceux afférents à l'achat d'essence, à l'assurance auto et à l'entretien de son véhicule à hauteur de 5278, 90 dollars É-U. En l'absence de texte venant spécialement régler la matière, le requérant a également réclamé le remboursement de la somme de 1048, 24 dollars É-U au titre de la distance parcourue en miles en

utilisant la formule résultant de la circulaire ST/IC/2019/6 (Indemnité pour les voyages en automobile particulière).

d. L'Administration a reconnu que l'interprétation du concept de « transport local » découlant de l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction ST/AI/2018/2 faisait problème. Par suite, dès lors que ladite disposition ne limite pas le concept de « transport local » aux services offerts par de tierces parties, toutes incohérences ou imprécisions dans l'application de cette politique ne devraient pas être interprétées au préjudice du fonctionnaire.

19. Les arguments du défendeur se résument comme suit :

a. Le texte de l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2018/2 a toujours été interprété comme visant le transport en commun quotidien aller-retour à l'école, le service en étant d'ordinaire assuré par l'établissement scolaire ou organisé par une tierce partie pour tout un système scolaire. Si l'on pouvait en élargir l'interprétation au transport de tout enfant concerné à des séances de thérapie, il serait déraisonnable d'en déduire que le transport local s'entend du transport en automobile particulière.

b. Selon le Groupe du contrôle hiérarchique, les auteurs de la politique en question ont voulu entendre par remboursement de frais de « transport local » celui de « services de transport autres que les moyens de transport personnels du fonctionnaire comme sa voiture particulière personnelle ». La portion de l'indemnité spéciale correspondant au « transport local » vient couvrir les frais afférents à tout transport assuré par un service de transport d'une tierce partie chargée, en vertu d'un contrat conclu avec le (la) fonctionnaire spécialement à cet effet, de transporter l'enfant handicapé de l'intéressé(e). Ainsi qu'il ressort de la réponse à la demande de contrôle hiérarchique, « les auteurs de la politique n'ont pas entendu voir rembourser, en pareils cas, des dépenses comme celles afférentes à l'achat d'essence, à l'entretien de véhicule, à l'assurance

automobile et à la distance parcourue en cas d'utilisation d'une voiture particulière dont le (la) fonctionnaire se sert normalement ».

c. Dans la mesure où le requérant « n'a pas engagé de frais de transport local », l'Administration a régulièrement exercé son pouvoir discrétionnaire en rejetant sa demande de remboursement. Par suite, la demande de remboursement de frais de transport local afférents à l'utilisation par le requérant de sa voiture particulière personnelle ne peut être considérée comme recevable au titre de l'indemnité spéciale. De plus, par application de la règle dite de « présomption de régularité » des décisions administratives, il incombe au requérant de prouver que la décision contestée est irrégulière, ce que le requérant a échoué à le faire en l'espèce.

d. La Division n'a pas recommandé de rembourser au requérant les dépenses afférentes à l'utilisation par lui de son automobile particulière et ne s'est pas prononcée sur le point de savoir si les dépenses afférentes à l'utilisation par le requérant de son automobile particulière étaient des « frais de transport local » recevables au titre de l'indemnité spéciale. La Division n'est habilitée en droit ni à examiner ni à calculer les dépenses recevables, ayant uniquement le pouvoir de certifier si tout enfant est handicapé ou non.

e. La circulaire ST/IC/2019/6 vise expressément les « voyages autorisés » et le transport de l'enfant du requérant à tel programme d'enseignement n'est pas un voyage autorisé. La circulaire ST/IC/2019/6 vient compléter l'instruction administrative ST/AI/2013/3 (Voyages autorisés) et, quand bien même ses dispositions seraient applicables à la situation propre au requérant, ce dernier n'aurait pas pour autant droit à quelque remboursement, faute par lui d'avoir obtenu l'autorisation préalable requise. En outre, la circulaire ST/IC/2019/6 n'envisage pas le remboursement sur pièces, le calcul de la distance parcourue prenant en compte au contraire toutes dépenses afférentes à

l'exploitation d'une automobile particulière lorsque l'utilisation en a été autorisée au préalable.

Examen

Textes applicables

20. Aux termes du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général établit les modalités et les conditions de remboursement des dépenses afférentes aux besoins d'enseignement spécial de l'enfant handicapé de tout(e) fonctionnaire. La circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2018/1/Rev.2 promulgué le 1^{er} janvier 2022, texte en vigueur à l'époque considérée, porte notamment ce qui suit (souligné dans l'original) :

Article 3.2 [du Statut du personnel]

...

d) Le Secrétaire général établit également les modalités et les conditions d'octroi d'une indemnité pour frais d'études à tout fonctionnaire dont l'enfant ne peut, du fait d'un handicap physique ou mental, fréquenter un établissement d'enseignement normal et a besoin en conséquence d'une formation ou d'un enseignement spéciaux pour le préparer à bien s'intégrer à la société ou, bien que fréquentant un établissement d'enseignement normal, a besoin d'une formation ou d'un enseignement spéciaux pour l'aider à surmonter son handicap. Le montant de l'indemnité payable par année et par enfant handicapé représente 100% des frais effectivement engagés, ledit montant ne pouvant dépasser le plafond approuvé par l'Assemblée générale.

Disposition 3.9 [du Règlement du personnel]

...

ii) Par « enfant handicapé », on entend l'enfant qui, du fait d'une invalidité physique ou mentale, ne peut fréquenter un établissement d'enseignement ordinaire et a besoin en conséquence d'un enseignement ou d'une formation spéciaux pour le préparer à bien s'intégrer à la société ou a besoin, s'il fréquente un établissement d'enseignement ordinaire, d'une formation ou d'un enseignement spéciaux pour l'aider à surmonter l'invalidité en question.

Appendice B du Règlement

...

Indemnité spéciale pour frais d'études

...

iv) Dans les conditions fixées par le Secrétaire général, les frais ouvrant droit à remboursement dans le cas d'un enfant handicapé comprennent les frais correspondant à un programme éducatif adapté aux besoins de l'enfant de façon que celui-ci puisse atteindre la capacité fonctionnelle la plus élevée possible. Le montant de l'indemnité versée pour chaque enfant handicapé couvre l'intégralité (100%) des frais effectivement engagés, sans dépasser un plafond correspondant au montant le plus élevé du barème dégressif visé à l'alinéa i).

21. L'instruction administrative ST/AI/2018/2 [Indemnité spéciale pour frais d'études (enfants handicapés) et prestations connexes] définit les conditions d'admission de tout (e) fonctionnaire au bénéfice de certaines prestations en faveur de son enfant handicapé. S'agissant précisément des frais engagés pour le transport local de l'enfant handicapé, comme attesté par les services médicaux compétents, la section 5.1 porte en son alinéa b) ce qui suit :

Section 5

Indemnité spéciale pour frais d'études : frais d'études remboursables

5.1 Le montant de l'indemnité spéciale pour frais d'études est calculé sur la base des frais d'études ci-après :

...

b) Les frais de transport local qui doivent être engagés pour l'enfant handicapé, comme attesté par la Division des services médicaux.

Du transport local

22. Le Tribunal est saisi de la question de savoir la décision prise par l'Administration de ne pas rembourser au requérant les frais de transport local par lui engagés en utilisant son automobile particulière pour transporter son enfant handicapé

à des séances de thérapie et des cours d'enseignement spécial et de formation spéciale extrascolaires du fait de son invalidité est irrégulière.

23. Le Tribunal observe qu'au fond le litige opposant les parties tourne autour de l'interprétation de l'expression « transport local » qui résulte de la section 5.1 b) de l'instruction administrative ST/AI/2018/2, disposition aux termes de laquelle le montant de l'indemnité spéciale pour frais d'études est calculé sur la base notamment « [d]es frais de transport local qui doivent être engagés pour l'enfant handicapé, comme attesté par la Division des services médicaux ».

24. D'une part, le requérant soutient que, comme ni l'école de l'enfant ni les autorités locales n'offraient le moindre service permettant de transporter son enfant aux séances de thérapie ou aux activités extrascolaires exigées par son invalidité et comme il ne pouvait en pratique en confier le soin à quelque tierce personne en raison de la situation médicale de l'enfant, il ne lui restait d'autre recours que celui de transporter lui-même son enfant en utilisant sa voiture particulière personnelle. Le requérant affirme que, ayant été certifiés par la Division, les frais occasionnés par le transport de son enfant sont remboursables.

25. À cette argumentation, le défendeur oppose que les frais de transport local engagés pour l'enfant handicapé, comme attesté par les services médicaux ont toujours été interprétés comme correspondant à ceux afférents au transport en commun aller-retour à l'école, le service en étant d'ordinaire assuré par l'établissement scolaire ou organisé par une tierce partie pour l'ensemble du système scolaire. Le défendeur ajoute qu'il serait déraisonnable d'en déduire que l'expression « transport local » s'entend du « transport par automobile particulière ».

26. D'emblée, le Tribunal fait observer que l'indemnité spéciale pour frais d'études a pour objet d'aider tout (e) fonctionnaire parent d'un enfant handicapé à supporter certaines dépenses au-delà de celles qu'il/elle doit engager normalement pour pourvoir à l'éducation de cet enfant. À cet égard, rien ne permet de dire que les auteurs de la disposition concernant le transport local ont entendu limiter les remboursements des

dépenses correspondantes aux seuls frais afférents au transport public ou au transport assuré par quelque tierce partie. S'ils avaient entendu le faire, ils l'auraient dit expressément. Ainsi que le Tribunal d'appel l'a déclaré, il est de règle partout dans le monde qu'en présence de tout texte, l'interprète doit, dans un premier temps, s'attacher au sens littéral des termes dudit texte, devant se borner à l'interpréter littéralement lorsque le sens en est clair, courant et parfaitement compréhensible (*Scott* 2012-UNAT-225, par. 28. Voir également *Ozturk* 2018-UNAT-892, par 29 et 30).

27. Le Tribunal d'appel a également consacré le principe général de droit en matière d'interprétation connu sous le nom de la maxime *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, qui signifie qu'«il est interdit de distinguer là où la loi ne distingue pas» (*Benser* 2016-UNAT-696, par.44, citant *Benser* UNDT/2016/016, par. 49). Envisagé dans le contexte de la présente espèce, l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2018/2 vise généralement « [I]es frais de transport local qui doivent être engagés » et ne distingue pas entre moyens de transport local public et particulier. Dès lors, rien n'autorise l'Administration à conclure que ladite disposition s'applique aux seuls frais occasionnés par le recours à des services de transport assurés par telle tierce partie, ni davantage à dire que le transport local s'entend du seul transport local « public » à l'exclusion de tout transport local par automobile « particulière ».

28. De plus, étant donné le principe d'interprétation internationalement reconnu qui veut que telle clause contractuelle ambiguë doive être interprétée au préjudice des intérêts de la partie qui a proposé ou rédigé le contrat ou la clause en question, le Tribunal considère qu'en l'espèce, l'intérêt de la justice commande d'adopter l'interprétation la moins susceptible d'être source d'injustice. Connu également sous le nom de la maxime *contra proferentem*, ce principe a été affirmé par le Tribunal du contentieux à l'occasion de plusieurs affaires dont *Tolstopiatov* UNDT/2010/147, par. 66 et *Simmons* UNDT/2012/167, par. 15.

29. Au surplus, la définition courante donnée de l'adjectif « local » par nombre de dictionnaires en ligne largement accessibles permet de dire qu'il vient généralement qualifier une zone ou région géographique donnée et n'a rien à voir avec le public ou quelque tierce partie. (Voir par exemple, les Oxford English Dictionary, Cambridge Dictionary, ou Dictionary.com [concernant la définition anglaise de l'adjectif]) À cet égard, il est raisonnable d'interpréter l'expression « transport local » résultant de l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction ST/AI/2018/2 comme renvoyant à tout moyen de transport dans telle zone géographique bien déterminée. En l'espèce, comme le requérant réside dans la ville de New York, on peut qualifier de « local » tout transport effectué dans les grandes limites de la ville. Par suite, il est indifférent que le transport soit assuré par des moyens public ou par automobile particulière, pour autant qu'il s'effectue localement et dans les limites de la métropole.

30. En conséquence, le Tribunal considère que, vu les circonstances, le requérant avait raison d'utiliser son automobile particulière pour transporter son enfant handicapé aux séances de thérapie et aux cours d'enseignement spécial et de formation spéciale extrascolaires dictés par son invalidité. Le Tribunal considère également que l'Administration a eu tort de refuser de rembourser au requérant les frais par lui engagés pour le transport local de son enfant handicapé.

Des frais engagés

31. Le Tribunal est ensuite appelé à trancher la question de savoir comment calculer le montant des frais remboursables comme ayant été effectivement engagés par le requérant pour le transport local de son enfant handicapé auxdites séances de thérapie et auxdits cours d'enseignement spécial et de formation spéciale extrascolaires.

32. Le requérant affirme que le montant des frais qu'il a effectivement engagés, y compris ceux afférents à l'achat d'essence, à la souscription d'une assurance automobile et à l'entretien de son véhicule, s'élevait à 5278, 90 dollars ÉU. Il affirme également avoir, en l'absence de tout texte venant régler la matière, demandé le

remboursement de la somme de 1048,24 dollars É-U au titre de la distance parcourue en la calculant selon la formule résultant de la circulaire ST/IC/2019/6.

33. Le défendeur soutient que la circulaire ST/IC/2019/6 « vise expressément les voyages autorisés », venant compléter l'instruction administrative ST/AI/2013/3. Le défendeur fait valoir que quand bien même lesdits textes lui seraient applicables vu la situation qui était la sienne, le requérant n'aurait pas eu droit à un quelconque remboursement, faute par lui d'avoir obtenu l'autorisation préalable requise ou souscrit une assurance responsabilité, tel que prescrit aux sections 8.1 et 8.8 de l'instruction administrative ST/AI/2013/3. De plus, la circulaire ST/IC/2019/6 n'envisage pas le remboursement sur pièces de dépenses de carburant, d'assurance automobile et d'entretien en plus de la prise en compte de toute distance parcourue, le calcul du nombre de kilomètres parcourus « prenant au contraire en ligne de compte toutes dépenses afférentes à l'exploitation d'une automobile particulière pour autant que l'utilisation en ait été autorisée au préalable.

34. Le Tribunal relève qu'aux termes de la disposition 7.7 du Règlement du personnel et de la section 8.1 de l'instruction ST/AI/2013/3, tout(e) fonctionnaire peut être autorisé(e) à voyager en automobile particulière, cette autorisation devant toutefois être accordée par écrit avant le début du voyage. En l'espèce, le requérant n'a ni sollicité ni obtenu l'autorisation requise avant d'utiliser son automobile particulière pour transporter son enfant handicapé à des activités extrascolaires approuvés à l'avance, s'étant contenté de présenter à l'Administration des factures pour en demander le remboursement a posteriori.

35. Ayant examiné les pièces produites par le requérant à l'appui de sa prétention selon laquelle il avait fourni de bonne foi des efforts pour faire transporter par quelque tierce partie son enfant handicapé à des activités extrascolaires consistant en des séances de thérapie et des cours d'enseignement spécial, le Tribunal constate que ce n'est qu'après que ses efforts se sont révélés infructueux qu'il a entrepris de transporter lui-même en automobile particulière son enfant handicapé auxdites activités

extrascolaires. Ainsi qu'il est dit plus haut, aucun texte n'étant venu interdire formellement de mettre une automobile particulière au service du transport local envisagé à l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction ST/AI/2018/2, le requérant était fondé à invoquer à l'appui de sa demande de remboursement l'instruction administrative et la circulaire connexe gouvernant les voyages autorisés.

36. Toutefois, il n'appartient pas au Tribunal de déterminer le montant exact du remboursement auquel le requérant a droit. Au contraire, dès lors qu'aucun autre texte ne vient règlementer la matière des frais de transport local à des fins d'enseignement remboursables tels que visés à l'alinéa b) de la section 5.1 de l'instruction administrative ST/AI/2018/2, le Tribunal ordonnera à l'Administration de faire application des dispositions de l'instruction administrative ST/AI/2013/3 et de la circulaire ST/IC/2019/6, selon qu'il conviendra, pour calculer le montant des frais remboursables au requérant.

Dispositif

37. Le Tribunal FAIT DROIT à la requête en partie et ORDONNE à l'Administration de calculer le montant du remboursement auquel le requérant a droit en faisant application des dispositions susvisées.

(Signé)

M^{me} Joëlle Adda, juge

Ainsi jugé le 1^{er} mai 2024

Enregistré au Greffe le 1^{er} mai 2024

(Signé)

M. Isaac Endeley, Greffier, New York