

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire BAILLON

Jugement No 1502

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. Paul Baillon le 23 août 1995, la réponse du CERN en date du 27 octobre, la réplique du requérant du 27 novembre et la duplique de l'Organisation du 15 décembre 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. L'article R VIII 1.01 du Règlement du personnel du CERN stipule que :

"Les demandes en paiement se prescrivent par deux ans, sauf pour l'allocation de frais d'études, qui se prescrit par un an, et les autres allocations, primes, indemnités, gratifications ou remboursements, qui se prescrivent par six mois.

Le délai court de la date d'exigibilité du paiement."

Le requérant, ressortissant français, est au service du CERN depuis 1966. Il bénéficie, conformément à l'article R IV 1.19 du Règlement du personnel, du droit à une allocation pour frais d'études de ses trois enfants.

Par mémorandum du 31 août 1994, il a adressé à la Division du personnel de l'Organisation une demande de remboursement de frais scolaires couvrant la période du mois de février au mois d'août 1993. Il s'excusait à cette occasion de son "retard tout à fait involontaire" au motif qu'il aurait ignoré la règle de prescription d'un an et aurait cru devoir regrouper autant que possible ses demandes. Par mémorandum du 19 septembre 1994, la Division du personnel l'a informé que, mis à part une facture d'août 1993, sa demande était prescrite en vertu de l'article R VIII 1.01 du Règlement du personnel. Elle précisait toutefois que le délai de prescription pouvait être suspendu lorsque la cause du retard était "hors du contrôle de l'intéressé", et invitait le requérant, si tel avait été son cas, à en fournir la preuve. Dans une note manuscrite non datée, le requérant a indiqué les jours où, absent du CERN, il n'avait pu remplir ou transmettre les pièces justificatives en vue du remboursement des frais en question. Par mémorandum du 29 septembre 1994, la Division du personnel a répondu au requérant que ses absences du CERN ne constituaient pas un cas de force majeure au sens du paragraphe IV.9 de la circulaire administrative 7, intitulée "Les délais".

Entre-temps, par mémorandum du 23 septembre 1994, le requérant avait formé un recours devant la Commission paritaire consultative de recours. Dans son avis du 27 mars 1995, la Commission a recommandé au Directeur général de verser au requérant toutes les sommes en litige. Elle faisait notamment observer que "l'article R VIII 1.01 du Règlement ..., en combinaison avec le texte du formulaire de demande de remboursement ... permettant un groupage par trimestre ou par année, peut devenir source d'erreur pour le personnel". Selon elle, le requérant avait pu à juste titre considérer que le point de départ du délai de prescription était la fin d'une période d'un an suivant la dernière demande de remboursement. La Commission ajoutait que "vu le manque de précision des textes en vigueur, l'application de délais de prescription devrait se faire avec souplesse afin d'éviter une pénalisation pour le membre du personnel disproportionnée par rapport à un léger dépassement de délai".

Par une lettre du 2 juin 1995, qui constitue la décision attaquée, le directeur de l'administration a rejeté le recours au nom du Directeur général.

B. Le requérant soutient qu'il a présenté sa demande de remboursement de frais scolaires à temps, conformément à l'article R VIII 1.01 du Règlement du personnel. Selon lui, la suspension du délai de prescription, que prévoit la circulaire administrative 7 en son point IV.9, devrait s'appliquer en raison du regroupement des demandes de

remboursement qu'avait imposé l'Organisation. En effet, l'article R A 9.08 du Règlement du personnel prévoit que trois demandes de paiement au plus seront soumises par enfant et par an. Par ailleurs, selon une décision de l'Organisation, publiée dans le Bulletin du CERN du 8 septembre 1986, les demandes de remboursement doivent être soit groupées de manière à atteindre la somme minimum de 500 francs suisses, soit présentées à la fin de l'année scolaire si le total des frais d'études est inférieur à cette somme. Le formulaire de demande, qui rappelle ces textes, comprend en en-tête les formules : "une demande par enfant" et "par trimestre ou par année". Le requérant, ayant choisi de grouper par année ses demandes de remboursement, considère que le délai de prescription devrait en conséquence être suspendu pendant un an à compter de la date de sa précédente demande.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder ses dépens.

C. La défenderesse souligne, dans son mémoire en réponse, l'attitude contradictoire du requérant : alors que, dans sa requête devant le Tribunal, il ne considère plus sa demande comme tardive, il s'est pourtant excusé, dans son mémorandum du 31 août 1994, de son "retard tout à fait involontaire", et a exprimé son intention de formuler à l'avenir ses demandes "dans les délais".

L'Organisation s'étonne par ailleurs que le requérant ait pu ignorer le délai de prescription d'un an, ce qu'il a soutenu au moment du dépôt de sa demande de remboursement, alors que ce délai est stipulé dans les Statut et Règlement du personnel, dans la circulaire administrative 7, et dans le formulaire de demande.

La défenderesse soutient que l'obligation de grouper les factures scolaires ne peut constituer un cas de force majeure. En effet, rien n'empêchait le requérant de soumettre sa demande de remboursement de paiements effectués entre mars et juillet 1993 soit à la fin de l'année scolaire, soit à la fin de l'année civile ou à tout autre moment au cours d'une période d'un an à compter des dates desdits paiements. L'Organisation relève par ailleurs qu'aucune des factures présentées par le requérant ne comporte un montant inférieur à 500 francs suisses.

Elle invoque une autre contradiction dans les affirmations du requérant. En effet, celui-ci a indiqué tout d'abord, dans son mémorandum du 31 août 1994, que sa demande concernait des frais scolaires "pour la période février 93 à août 93", puis affirme, dans sa requête, que "la période d'un an en cause ... s'étendait ... du 1.2.93 au 31.1.94 pour les frais scolaires" de ses trois enfants.

D. Le requérant nie avoir invoqué la force majeure pour justifier son retard dans le dépôt de sa demande de remboursement. Il n'aurait fait que répondre aux invitations de l'Organisation à ce sujet.

Il souligne que, aux termes de l'article R VIII 1.01, c'est la "demande en paiement" qui fait l'objet de la prescription. Il en déduit que le délai de prescription court à partir de la date où l'ensemble des éléments de cette demande peut être traité par le CERN. Selon lui, l'Organisation aurait dû amender l'article R VIII 1.01 du Règlement du personnel pour clarifier l'interprétation qu'elle fait du point de départ du délai, à savoir la date de paiement des factures. Il ajoute que, depuis l'introduction de la règle du regroupement des factures scolaires par l'Organisation, le délai de prescription d'un an ne peut être appliqué à chaque paiement individuel sans mettre le membre du personnel dans un "piège juridique".

Le requérant rappelle que la période en cause dans sa demande s'étend bien de février 1993 à janvier 1994 inclus, même si les pièces justificatives de paiement ne portent que sur la période de février à août 1993. Il ne comprend pas pourquoi seule la facture d'août 1993 a été remboursée alors que le sort de l'ensemble des factures aurait dû être lié.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient son argumentation en prétextant que sa demande de grouper les factures scolaires ne modifie nullement l'application de l'article R VIII 1.01 du Règlement du personnel.

CONSIDERE :

Rappel des principaux faits

1. Le requérant, né le 17 septembre 1938, est au service du CERN, en qualité de physicien, depuis le 14 février 1966. Il a à sa charge trois enfants, Dominique - étudiant à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), en Suisse -, Alice - étudiante au Lycée international de Ferney-Voltaire, en France - et François - élève à l'Institut national des sciences appliquées, à Lyon -, pour lesquels le Statut du personnel lui donne droit au remboursement d'une part des frais d'études. Il déclare avoir demandé et obtenu le remboursement de ces frais pendant une dizaine

d'années sans problème quant au respect des délais.

2. L'article R IV 1.19 du Règlement du personnel stipule que "Tout membre du personnel a droit à une allocation pour frais d'études pour chaque enfant à charge fréquentant à plein temps un établissement d'enseignement." L'étendue de ce droit est fixée dans l'annexe R A 9 des Statut et Règlement du personnel, ainsi que dans la circulaire administrative 12, intitulée "L'allocation pour frais d'études". L'article R A 9.08 de l'annexe susmentionnée prescrit que les factures justificatives doivent être groupées de sorte que trois demandes de remboursement au plus soient soumises par enfant et par an. L'annexe 2 de la procédure administrative 2.15.2 requiert, quant à elle, "une demande par enfant (par trimestre ou par année)".

L'article R VIII 1.01 du Règlement du personnel règle la prescription des créances :

"Les demandes en paiement se prescrivent par deux ans, sauf pour l'allocation de frais d'études, qui se prescrit par un an, et les autres allocations, primes, indemnités, gratifications ou remboursements, qui se prescrivent par six mois.

Le délai court de la date d'exigibilité du paiement."

La circulaire administrative 7, intitulée "Les délais", rappelle en particulier que, dans le cas de l'allocation pour frais d'études, les demandes de remboursement se prescrivent par un an; la circulaire ne précise cependant pas quel est, dans cette hypothèse, le départ du délai de prescription.

Des formulaires sont à disposition du personnel pour obtenir le remboursement des frais d'études; le texte imprimé indique, entre autres, qu'au "maximum trois demandes par année scolaire par enfant" peuvent être soumises, que "les demandes de remboursement doivent être présentées, de préférence, durant l'année scolaire" et que "la prescription est de 12 mois".

3. Par mémorandum du 31 août 1994 adressé au service du personnel, le requérant demanda le remboursement des frais suivants (groupés) :

- pour Dominique, 2e semestre

(fin des cours le 19 juin 1993) 5 065,50 francs suisses

- pour Alice, 2e semestre

(censé se terminer le 30 juin 1993) 1 105,50 francs français

- pour François, 3e trimestre

(censé se terminer le 30 juin 1993) 3 289,50 francs français.

Par mémorandum du 19 septembre 1994, le service du personnel rejeta la demande qu'il tenait pour prescrite "compte tenu des dates ci-dessus"; à son avis, le groupement des demandes de remboursement - imposé par l'Organisation - n'avait pas d'incidence sur le cours de la prescription qui était acquise. La demande n'était admise que pour un seul poste : (à propos de Dominique) "Sur cette somme, seul le loyer du mois d'août 1993 est remboursable, car vous avez interrompu le délai de prescription courant août 1994 (par votre mémorandum daté du 31 août)". Il convient de relever que, selon les pièces produites, le loyer du mois d'août 1993 était payable à l'avance jusqu'au 1er août 1993 et qu'il a été payé par le requérant le 20 juillet 1993.

Le requérant a introduit un recours contre la décision de refus. La Commission paritaire consultative de recours a conseillé d'admettre le recours et d'allouer au requérant la totalité de la somme demandée; elle exprimait en outre le voeu que le règlement concernant les procédures soit revu dans le but d'y apporter "les compléments de clarification nécessaires".

Le 2 juin 1995, le directeur de l'administration a néanmoins rejeté le recours au nom du Directeur général. A son avis, il était clair que le délai de prescription courait dès le paiement par le fonctionnaire de la facture en question; il était de l'intérêt de l'Organisation que les délais soient strictement respectés.

4. Dans la présente procédure, les parties ont maintenu leurs positions. L'Organisation fait valoir, en substance, que le délai de prescription court dès la date de paiement par le fonctionnaire, sans que le groupement des factures ait une influence quelconque sur le cours de la prescription. Au contraire, le requérant soutient en substance que la créance en remboursement n'est exigible qu'au moment où elle peut être invoquée à l'égard de l'Organisation, que celle-ci empêche l'exercice de prétentions séparées, de sorte que la prétention courrait dès le moment où les différentes factures pourraient être présentées à l'Organisation, selon l'un des systèmes de groupement autorisés par celle-ci; du moins, les fonctionnaires pourraient-ils de bonne foi comprendre ainsi la réglementation en vigueur, de sorte que l'Organisation ne saurait leur imposer une autre interprétation de la réglementation sur la prescription, sans violer les règles de la bonne foi.

Sur le fond

5. Lors de sa demande initiale adressée à l'Organisation, le requérant admettait que, selon les indications qui lui avaient été données, elle était tardive, mais il sollicitait de la compréhension car il ignorait l'existence de cette règle.

Ces premières déclarations ne sauraient empêcher le fonctionnaire de soutenir ultérieurement, après examen du problème, qu'en réalité sa demande n'était pas prescrite. Ce faisant, il n'agit pas contrairement aux règles de la bonne foi.

Par ailleurs, s'il n'a pas été personnellement trompé par la rédaction des règles relatives à la prescription - qu'il ignorait -, il n'en est pas pour autant privé de la faculté de soutenir que les textes en vigueur permettaient une autre interprétation que celle de l'Organisation, et que cette interprétation plus libérale en faveur des fonctionnaires s'imposerait.

6. Le différend a trait à l'interprétation des règles de l'Organisation sur les délais :

a) Le CERN a fait valoir avec raison, dans la décision attaquée, que l'intérêt de l'Organisation exige un strict respect des délais - indispensable à une bonne marche d'un tel organisme -, de telle sorte que dans la règle le non-respect du délai doit entraîner l'extinction du droit ou de la faculté de l'exercer. La jurisprudence le reconnaît, pour l'observation des règles de forclusion (jugement 1466, affaire Saunders No 13, considérant 3, et les précédents cités) ou de prescription (voir, par exemple, le jugement 1485, affaire Wassef No 7). C'est donc à juste titre que l'Organisation considère qu'une dérogation ne peut pas être apportée, au seul motif que les réclamations tardives seraient rares ou que la sanction serait trop rigoureuse.

b) Cependant, les règles sur la forclusion ou la prescription doivent être interprétées selon le principe de la bonne foi. Il appartient à l'autorité édictant une norme restreignant les droits de procédure d'un administré, ou le privant de la faculté d'exercer un droit, de s'exprimer clairement et de ne pas exposer inutilement l'intéressé au risque de tomber dans un piège; cela peut conduire, en cas de doute, à une interprétation qui soit favorable à l'administré ou au justiciable (jugement 1376, affaire Mussnig, considérant 13, et le jugement cité).

7. En l'occurrence, il échet d'examiner quel est, dans le système de l'Organisation, le dies a quo du délai de prescription de la créance du fonctionnaire en remboursement des frais d'études de ses enfants.

Les textes en vigueur ne donnent pas de réponse expresse à ce sujet. En effet, la phrase de l'article R VIII 1.01 qui indique que "Le délai court de la date d'exigibilité du paiement" a une portée toute générale; elle se réfère à la créance soumise à la prescription - dans le cas particulier, la créance du fonctionnaire en remboursement - et non point dans ce cas particulier à l'exigibilité des dettes relatives à la scolarité, dont le fonctionnaire demande le remboursement.

Dans cette hypothèse, on peut se demander, d'une part, si le début du délai doit se rattacher au moment du paiement par le fonctionnaire ou à la période de scolarité à laquelle se rapporte ce paiement et, d'autre part, si l'exigence du groupement des factures a une incidence sur l'exigibilité de la créance du fonctionnaire en remboursement de ses frais.

8. Sur le premier point, la position de l'Organisation ne paraît pas avoir été constante. Alors que, dans le cadre de la présente procédure, l'Organisation s'est toujours référée au moment du paiement, la Division du personnel paraît, dans la décision de base du 19 septembre 1994, avoir attaché de l'importance à la période de scolarité en cause et, s'agissant du loyer payé pour Dominique Baillon pour le mois d'août 1993, elle s'est référée à la période en cause

(et non à la date effective du paiement dû qui était antérieure). D'autre part, la circulaire administrative 7 relative aux délais ne donne pas de précision quant à la créance en remboursement des frais d'études mais, pour d'autres créances en remboursement de frais mentionnées à titre d'exemples, elle indique un autre départ du délai de prescription que la date du paiement, soit pour les frais de mission le moment du retour de mission et pour les frais de déménagement le moment du déménagement. La conception défendue par l'Organisation répond à une certaine logique formelle; on peut cependant se demander si elle est adaptée aux spécificités attachées au remboursement des frais scolaires et à l'idée exprimée dans la circulaire administrative 7, à propos du remboursement des autres frais. A tout le moins, les fonctionnaires concernés pouvaient-ils avoir de sérieux doutes à ce sujet. Dans le cas particulier, du reste, il n'a pas été contesté que le remboursement du dernier paiement relatif à l'enfant Dominique a été demandé dans le délai annuel. Il n'y a donc pas de raison de s'écarter de ce qui a été ainsi admis par l'Organisation.

9. Sur le second point, les avis sont partagés. Pour l'Organisation, le délai de prescription relatif au remboursement de chaque dépense courrait d'emblée et son départ ne serait en rien affecté par l'exigence imposée au fonctionnaire de grouper ses demandes de remboursement; cette dernière obligation serait de nature purement administrative et n'exercerait aucune influence sur le cours de la prescription. Pour sa part, le requérant soutient en substance que la créance du fonctionnaire n'est pas "exigible" au sens de l'article R VIII 1.01 tant que les règles statutaires de l'Organisation l'empêchent de la faire valoir auprès de celle-ci, et que l'exigence relative au groupement a précisément pour effet de retarder le moment à partir duquel il peut exiger le remboursement, soit à reporter d'autant l'"exigibilité" de sa créance.

Les délais de prescription des créances partent de l'exigibilité de celles-ci, car les créanciers ne sauraient être pénalisés par l'effet de l'écoulement du temps, tant que le droit les empêche d'exiger du débiteur l'exécution de l'obligation; or un délai d'attente imposé au créancier - quelle qu'en soit la cause - a pour effet de l'empêcher d'agir pour obtenir du débiteur l'accomplissement de sa prestation. Les fonctionnaires pourraient donc avoir de bonnes raisons de penser que leur créance en remboursement des frais scolaires n'est pas exigible jusqu'au moment où ils peuvent présenter une demande groupée. Aussi, la conception du requérant est-elle, à tout le moins, défendable et, en l'absence de toute autre précision donnée dans le droit écrit de l'Organisation, les fonctionnaires peuvent-ils de bonne foi comprendre dans ce sens la réglementation relative à la prescription; il serait dès lors abusif de leur imposer une interprétation plus restrictive.

Cette solution, conséquence du caractère obscur de la réglementation actuelle sur la prescription, ne met pas en cause les intérêts fondamentaux de l'Organisation. Celle-ci sera en mesure d'édicter à l'avenir à ce sujet des règles claires exemptes de toute équivoque.

10. Contrairement à ce que laisse entendre le requérant, l'Organisation n'a demandé qu'un regroupement par enfant des dépenses d'écolage; elle n'a jamais exigé une présentation collective des dépenses pour tous les enfants (sous réserve de l'hypothèse, non réalisée en l'espèce, d'une dépense inférieure à 500 francs suisses).

Aussi, même si l'on s'en tient à l'interprétation la plus favorable au requérant des normes relatives à la prescription, il y a lieu d'examiner séparément pour chaque enfant si la prescription est acquise, compte tenu de la possibilité de grouper les différentes dépenses le concernant.

Or toutes les dépenses relatives aux enfants Alice et François ont été effectuées plus d'une année avant le moment où le remboursement en a été demandé le 31 août 1994 (paiements des 18 février et 25 mai 1993 pour Alice, du 18 avril 1993 pour François) et elles concernaient également une période scolaire ayant pris fin (le 30 juin 1993) plus d'une année avant cette demande. Le fonctionnaire n'a pas été empêché de la faire valoir à temps; la créance en remboursement les concernant est prescrite.

11. En revanche, pour Dominique, s'il faut admettre, avec l'Organisation dans sa décision du 19 septembre 1994, que la demande de remboursement de la dernière dépense (loyer d'août 1993) a été présentée à temps le 31 août 1994, il faut également admettre, selon l'interprétation la plus favorable au requérant de la règle de la prescription, que jusqu'à ce moment-là, par l'effet du groupement, le requérant a respecté le délai de prescription également en ce qui concerne le remboursement des dépenses antérieures qui pouvaient encore être groupées à ce moment-là. La demande les concernant n'est donc pas prescrite, dès lors que le requérant soutient, sans être démenti, avoir opté pour le système de groupement par année (et non par trimestre).

12. Le requérant ayant obtenu partiellement satisfaction, il a droit à des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête est rejetée en ce qui concerne le remboursement des frais des enfants Alice et François.
2. La décision attaquée est annulée en ce qui concerne le remboursement des frais de l'enfant Dominique.
3. Le requérant a droit à 1 000 francs suisses à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

Michel Gentot
Mella Carroll
Egli
A.B. Gardner