

QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire WATTERS

Jugement No 422

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par le sieur Watters, Gregor, le 14 novembre 1979 et régularisée le 18 janvier 1980, la réponse de l'Organisation en date du 3 avril 1980, la réplique du requérant du 25 juillet 1980 et la duplique de l'Organisation datée du 15 août 1980;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 310.5.1, 310.5.2 et 1230.9 du Règlement du personnel, et la disposition II.2.335.3 du Manuel de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Le 4 janvier 1978, le requérant de nationalité britannique, en poste au bureau régional de l'OMS pour l'Europe, sis à Copenhague, épousa une collègue engagée localement et appartenant à la catégorie des services généraux. Son épouse avait la garde légale d'une fille mineure de nationalité danoise. Le 18 janvier 1978, le Service de l'administration du personnel lui fit savoir que l'enfant ne serait considérée comme étant à sa charge que s'il l'adoptait. Ultérieurement, le requérant soumit des pièces attestant que, selon la loi danoise, il était tenu de pourvoir à l'entretien de sa belle-fille. L'OMS ayant maintenu son refus, le requérant saisit le Comité régional d'enquête et d'appel, lequel constata que l'adoption serait défavorable à l'enfant et que le requérant avait la charge de celle-ci, et il recommanda que l'allocation pour enfant lui soit versée sur déduction des aliments (d'un très faible montant : 366 couronnes danoises par mois), versés par le père par le sang. Le Comité d'enquête et d'appel du siège, auquel le requérant fit appel

ensuite, étant donné le refus du Directeur régional de donner suite à la recommandation précitée, recommanda au Directeur général de reconnaître l'enfant comme étant de facto à la charge du requérant. Par une lettre datée du 16 août 1979 - décision attaquée par la présente requête -, le Directeur général écarta cette recommandation en déclarant que l'enfant étant à la charge de sa mère, qui a droit à ce titre à l'allocation familiale et aux avantages accordés au titre d'un enfant à charge, sa fille n'était pas totalement de facto à la charge du requérant. Le requérant demanda au Directeur général, le 12 octobre 1979, de reconsidérer cette décision. Ce dernier la confirma par lettre non datée qui parvint au requérant à Ankara - son nouveau lieu d'affectation - le 17 janvier 1980. Entre-temps, le requérant avait saisi le Tribunal administratif par une lettre en date du 14 novembre 1979. Toutefois, en raison de retards dans la correspondance avec le greffe dus au déplacement et à une hospitalisation du requérant, la requête régularisée n'est parvenue que fin janvier 1980 au greffe du Tribunal.

B. L'article 310.5.2 du Règlement du personnel dispose que "... les enfants, dans le cas où ils sont reconnus comme personnes à charge, sont considérés comme étant à la charge de celui des deux fonctionnaires [mariés] qui occupe le poste le plus élevé. Aux fins du présent article, le terme "enfant" désigne tout enfant que l'Organisation reconnaît comme étant de facto totalement à la charge d'un membre du personnel". Le requérant fait valoir dans sa requête que cette disposition ne considère que la situation de facto et non pas la situation de jure. Or l'adoption est une mesure de droit. De toute manière, l'adoption n'est possible selon la loi danoise que si le père par le sang y consentait, mais il a refusé. L'argument de l'Organisation selon lequel l'enfant n'est pas totalement à la charge du requérant parce que sa mère perçoit des aliments du père et des allocations de l'OMS est insoutenable. Les aliments ne représentent qu'une somme très modique, qui pourrait d'ailleurs être déduite de l'allocation de l'OMS, comme le recommandait le Comité régional d'enquête et d'appel. Quant aux allocations perçues par la mère, en tenir compte est une erreur flagrante d'interprétation de la disposition 310.5.2.

C. Dans ses conclusions, le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la défenderesse de reconnaître que l'enfant

est de facto à sa charge et qu'il a droit de ce fait aux allocations qui en découlent, notamment le remboursement des frais scolaires et des frais de voyage.

D. Dans sa réponse, l'Organisation déclare ne pas contester la recevabilité du recours. Au fond, elle soutient que, le requérant n'étant pas le père adoptif, le couple n'aurait droit à ce que l'enfant soit considérée comme à la charge du requérant que si l'Organisation reconnaissait l'enfant comme étant totalement à la charge de ce dernier. En vertu de la disposition II.2.335.3 du Manuel de l'Organisation, qui indique les conditions dans lesquelles un enfant peut être reconnu comme étant de facto totalement à charge, ce cas se présente lorsqu'un enfant a été pris en charge par un membre du personnel dans un pays où il n'y a pas de loi permettant l'adoption légale, et il faut que l'intéressé établisse que l'enfant dépend entièrement de lui pour ce qui est des soins qu'il reçoit et de son entretien. Ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce puisque, avant le mariage de Mme Watters avec le requérant, c'est elle qui entretenait sa fille grâce à ses gains professionnels, et l'enfant n'est pas devenue une personne à la charge du requérant par le fait du mariage subséquent. L'argument tiré par le requérant de la législation danoise en ce qui concerne ses obligations envers l'enfant est sans pertinence car seules les dispositions du Statut et du Règlement du personnel sont applicables. La défenderesse conclut en conséquence au rejet de la requête.

E. Le requérant déplore dans sa réplique que la défenderesse donne une interprétation aussi restrictive des dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Elle méconnaît, ce faisant, l'esprit de ces règles, dont le but est d'assurer la meilleure éducation possible des enfants en dépit des circonstances parfois difficiles où les parents se trouvent en raison du service international. Or il est de fait en l'espèce qu'en raison de l'affectation de l'épouse du requérant au Danemark et de celui-ci en Turquie, la famille, de nationalité britannique, a dû faire poursuivre des études à l'enfant dans un collège britannique, encourant de ce fait des frais considérables. Le requérant signale que, dans d'autres organisations et notamment au Bureau international du Travail, l'organisation se contente, dans un cas pareil, de déterminer si l'enfant est à la charge des parents sans rechercher s'il est à la charge de tel ou tel des deux conjoints et l'enfant est ainsi automatiquement mis au bénéfice des allocations du conjoint du grade le plus élevé. Le requérant joint à son mémoire de nombreuses factures et pièces dont l'objet est de démontrer que l'enfant est effectivement de facto entièrement à sa charge. D'ailleurs, la législation danoise lui fait l'obligation d'assumer ces frais. Le requérant allègue aussi que la procédure interne d'examen du recours a été faussée par différents vices. La première décision à l'échelon régional a notamment été indûment influencée par le siège principal; en revanche, le Directeur régional a pris seul la décision définitive, alors que la disposition 1230.9 l'obligeait à consulter le Directeur général auparavant, vice qui devrait entacher de nullité les décisions ultérieures. Dans une large mesure, ces recours internes ont par conséquent été inutiles et le requérant demande à ce titre que le Tribunal ordonne le remboursement des frais qu'il a exposés. Le requérant estime qu'il n'est pas possible d'ignorer la législation nationale en l'espèce, car c'est la loi danoise qui détermine les rapports, les droits et les obligations des membres de la famille. La défenderesse ne saurait soutenir que le Statut et le Règlement du personnel se suffisent à eux-mêmes dans un domaine touchant à l'état civil des personnes et au régime de l'adoption. Enfin, le requérant précise ses conclusions en spécifiant qu'il demande l'annulation de la décision du 16 août 1979, le versement des allocations depuis la date de son mariage, le 4 janvier 1978, des instructions quant à la destination à donner aux allocations versées à la mère par l'OMS et aux aliments payés par le père, actuellement bloqués dans un compte, le remboursement de tous ses frais (5.642 dollars) et le paiement d'un intérêt de 15 pour cent sur les sommes dues.

F. L'Organisation souligne dans la duplique qu'avant le mariage l'enfant était entretenue par sa mère, de sorte qu'elle était à sa charge. Le mariage n'a rien changé à cet état de choses en ce sens que l'enfant ne dépendait pas du requérant pour ce qui est de sa subsistance. Soutenir que la fille de son épouse est de facto à sa charge parce qu'il dépense des sommes considérables pour elle, se mettant volontairement ainsi in loco parentis, est une pétition de principe. En ce qui concerne la référence au droit national, la défenderesse maintient qu'il est impossible d'en tenir compte : quelle serait la loi applicable, la loi danoise ou la loi britannique, par exemple ? L'Organisation déclare qu'elle ne se réfère à la loi nationale que pour la détermination de l'état civil (mariage, naissance, adoption, etc.), mais que les conséquences administratives et financières de tels actes sont déterminées en fonction des règles de l'Organisation. En ce qui concerne la consultation visée par la disposition 1230.9, la défenderesse soutient qu'elle n'est pas une obligation absolue et qu'elle ne s'applique que dans les affaires où l'interprétation du Statut ou du Règlement du personnel est en cause. Or la recommandation du Comité régional d'enquête et d'appel ne concluait pas qu'il y aurait eu une erreur de droit, mais proposait simplement un règlement à l'amiable. Même s'il y a eu erreur de procédure, ce qui n'est pas, cette erreur a été sans effet sur la décision attaquée. Enfin, l'Organisation estime excessive la demande de remboursement de frais présentée par le requérant.

CONSIDERE :

1. Le requérant, de nationalité britannique, et son épouse appartiennent tous deux au personnel de l'Organisation; il est fonctionnaire de grade P.5 et elle est occupée dans la catégorie des services généraux au Bureau de l'Organisation à Copenhague. Elle avait épousé auparavant un ressortissant danois, dont elle a des enfants. Seul l'un d'eux est en cause en l'occurrence, une jeune fille âgée actuellement de dix-sept ans, dénommée ci-après "la belle-fille", qui fait des études en Angleterre aux frais du requérant, lequel assume à cette fin une dépense annuelle totale se situant entre 2.000 et 3.000 livres sterling. L'épouse a seule la garde de la belle-fille, le père payant, comme le veut la loi danoise, une petite somme d'environ 300 livres par année à titre d'aliments. L'épouse reçoit de l'Organisation, du chef de la belle-fille, une allocation pour personne à charge, dont le montant n'est pas indiqué dans le dossier mais qui constitue vraisemblablement une somme appréciable, appropriée au coût de l'instruction dispensée à l'enfant à Copenhague avant le remariage de sa mère. L'allocation est présentement versée à un compte bloqué, ainsi que la contribution du père par le sang, apparemment à la demande du requérant.

2. Le requérant et son épouse se sont mariés le 4 janvier 1978 à Copenhague, où il travaillait alors dans le même bureau que son épouse; ils ont établi dans cette ville leur résidence commune, qu'ils y ont conservée. Le 23 avril 1978, le requérant a signé une déclaration, faite conformément à la législation danoise, par laquelle il acceptait l'entière responsabilité de l'entretien de la belle-fille. Depuis le mariage, le requérant a été muté à Ankara, toujours au service de l'Organisation. L'épouse est restée employée par celle-ci à Copenhague. Aux fins de l'allocation pour conjoint, l'épouse n'est pas une "personne à charge" pour le requérant car le niveau de ses gains est tel qu'elle n'entre pas dans la définition des personnes à charge donnée à l'article 310.5.1 du Règlement du personnel. Elle continue toutefois de percevoir une allocation pour la belle-fille. Le requérant est prêt à adopter celle-ci, mais le père a refusé son consentement, requis par la loi danoise.

3. L'article 310.5.2 du Règlement du personnel dispose que si le père et la mère sont tous deux membres du personnel, "les enfants, dans le cas où ils sont reconnus comme personnes à charge, sont considérés comme étant à la charge de celui des deux fonctionnaires qui occupe le poste le plus élevé". L'allocation que le requérant recevrait pour un enfant né de son mariage serait supérieure à celle qui est versée à son épouse. Le requérant a demandé à l'Organisation de reconnaître à la belle-fille la qualité de personne à charge, ce que le chef du personnel a refusé le 23 juin 1978.

4. Il s'agit de savoir si la belle-fille est l'enfant des deux parents [both parents dans le texte anglais, alors que le texte français dit "le père et la mère"] au sens de l'article 310.5.2 du Règlement du personnel. Celui-ci est muet quant au statut des enfants nés d'un autre lit, mais la disposition 335 du Manuel accorde la qualité de personne à charge à trois catégories d'enfants. La première comprend les enfants par le sang du membre du personnel qui prétend l'allocation, ce qui n'est pas le cas de la belle-fille. La deuxième se compose des enfants adoptés légalement, ce qui n'est non plus pas le cas. Quant à la troisième, elle est constituée en vertu du pouvoir discrétionnaire donné à l'Organisation de reconnaître comme personne à charge tout enfant étant "de facto totalement à la charge d'un membre du personnel". L'article 310.5.2 du Règlement du personnel dit expressément qu'aux fins de ses dispositions, le terme "enfant" comprend tout enfant qui entre dans cette catégorie.

5. Ainsi, la relation de parenté n'est pas le facteur décisif : la question est de savoir si un enfant, qui peut être ou non né d'un autre lit, ou être une nièce, ou une petite-fille ou tout autre parent, est de facto totalement à la charge du membre du personnel. La question relève au premier chef du Directeur général; le mot "reconnus" qui figure dans le texte lui donne à cet égard le pouvoir d'appréciation; cela est bien naturel, puisque la réponse dépend non pas des faits en soi, mais de leur appréciation. Si le Directeur général refuse la reconnaissance, le Tribunal ne peut intervenir que si le Directeur général a commis une erreur de droit, tiré du dossier une conclusion manifestement inexacte ou pris une décision entachée d'une autre façon de détournement de pouvoir.

6. La décision du Directeur général, qui est celle contre laquelle le requérant se pourvoit et qui lui a été transmise par lettre datée du 16 août 1979, est rédigée avec soin et dûment raisonnée. Le Directeur général a souligné qu'il s'agissait de savoir si la belle-fille était totalement à la charge du requérant. On ne peut répondre qu'elle l'est en fait en alléguant que, depuis le mariage, le requérant a entièrement pourvu à l'entretien de l'intéressée et s'est engagé à continuer de le faire. En effet, ce qui est en cause, ce n'est pas qu'elle soit en fait entièrement entretenue par le requérant, mais bien qu'elle soit de facto totalement à sa charge, c'est-à-dire qu'elle n'ait en réalité aucune autre ressource pour assurer son entretien. Il est vraisemblable que le Directeur général n'a pas pris en considération la contribution du père, tenue pour quantité négligeable. Mais le Directeur général a estimé qu'aussi longtemps que l'épouse du requérant appartenait au personnel et recevait une allocation pour enfant, la belle-fille était partiellement à la charge de sa mère. Si l'on prend le texte de l'article au pied de la lettre, il est difficile de trouver à redire à cette interprétation. Le fait que l'allocation servie à la mère est versée actuellement à un compte bloqué

ne saurait signifier que l'argent n'est pas disponible en tant que moyen d'entretien.

7. Le requérant soutient que la conclusion du Directeur général est erronée en ce qu'il a adopté une interprétation de l'article trop littérale et, partant, inexacte. Il affirme dans sa réplique que la disposition a été appliquée "de manière étroite et restrictive". En employant cette expression, il fait écho aux observations du Comité d'enquête et d'appel du siège (dont le Directeur général a rejeté l'avis, de même que celui du comité régional), qui avait critiqué l'administration pour avoir appliqué l'article "au sens le plus strict et le plus étroit", sans répondre à l'esprit de la disposition, et s'était dit surpris de constater "qu'on soit allé si loin dans un cas qui paraissait présenter tant d'éléments relevant du pouvoir discrétionnaire".

8. De l'avis du Tribunal, ces critiques sont infondées. La seule chose que l'on puisse dire quant à l'intention et à l'esprit de l'article, c'est qu'il a pour objet d'assurer le versement d'allocations conformément à ses termes. Il n'est pas inutile de relever qu'il y a lieu de verser une allocation et non pas d'opérer un remboursement. Quand il s'agit simplement du père ou de la mère et de son enfant, l'allocation est servie sans que l'intéressé ait à justifier ses dépenses; on se fie au sens moral du parent pour qu'il utilise l'argent de la façon qu'il estime répondre le mieux au bien de l'enfant. C'est incontestablement le système que la plupart des parents doivent préférer. Quand il y a filiation par le sang, il n'est pas nécessaire de prouver que l'enfant est à la charge du fonctionnaire. Dans le cas d'un enfant qui est de facto à la charge de celui-ci, les dépenses qu'il engage peuvent constituer un bon moyen d'établir qu'il assume bien la charge de l'enfant, mais ce n'est pas l'essentiel. Il suffirait, pour établir qu'il en est ainsi, qu'il y ait une obligation exécutoire d'entretien de l'enfant, ce qui est le cas en l'espèce aux dires du requérant. Mais si la qualité de personne à charge n'est pas prouvée, rien ne permet d'inférer que l'esprit de la disposition est d'accorder une allocation à la personne qui supporte en fait les frais d'entretien.

9. Toutefois, ce n'est pas la véritable question en l'occurrence. Il s'agit de savoir non pas si le requérant a établie - ce qu'il a fait de l'avis du Tribunal - que sa belle-fille est à sa charge, mais si elle l'est totalement. C'est ce point qui a retenu à juste titre l'attention du Directeur général, qui a conclu que la belle-fille n'était pas totalement, c'est-à-dire exclusivement à la charge du requérant; il est impossible de dire qu'il ait tiré là une conclusion manifestement erronée.

10. Ainsi donc, tout ce que le requérant pouvait tenter, c'est de soutenir que l'adverbe "totalement" doit être réputé non écrit en tant que contraire à l'esprit de la disposition. On doit donc se demander pourquoi il y figure. Manifestement, son emploi ne peut avoir d'autre objet que d'exclure les cas où l'enfant est à la charge de plus d'une personne. Par exemple, il pourrait y avoir un membre du personnel qui, n'ayant lui-même pas d'enfant, s'engagerait à contribuer dans une mesure restreinte à l'éducation des enfants d'un parent ou d'un ami. Il est vrai que pour régler un cas de ce genre, on aurait pu formuler une règle qui accorde au membre du personnel uniquement une certaine proportion de l'allocation, ou une règle qui donne au Directeur général une large faculté de prendre, dans chaque cas, les mesures qu'il estimerait justes. On pourrait encore, ainsi qu'il est dit dans le texte, exclure de l'application de l'article tous les cas où l'enfant n'est pas aussi complètement à la charge du fonctionnaire que ce qui est normalement le cas lorsqu'il y a filiation par le sang. On peut élever des objections à l'encontre de toutes ces possibilités, en relevant que la troisième est trop étroite, que la deuxième est trop large et que la première n'est pas réellement applicable dans la pratique. Mais quel que soit le sens donné à cette disposition, on ne saurait en invoquer l'esprit pour décider laquelle de ces trois possibilités était visée : seuls les termes utilisés permettent de le déterminer. Si le texte, par l'emploi du mot "totalement", conduit très nettement à la troisième possibilité, il n'appartient pas au Directeur général de dire qu'il l'estime trop étroite et restrictive et qu'il préfère choisir l'une des deux autres. S'il procédait ainsi, il ne donnerait pas une interprétation libérale du droit (ce qu'il fait, par exemple, quand il estime qu'une proportion de 90 pour cent satisfait au critère de la "totalité"), mais se substituerait au législateur.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 3 septembre 2008.