

Sentence de la Commission de Recours du 21 septembre 1989
Recours N° 155/1989 (ANDREI c/Secrétaire Général)

La Commission de Recours, composée de :

M. Gunnar Lagergren, Président,
Sir Donald Tebbit,
M. Emanuel Diez, membres,

assistés de :

M. Michele de Salvia, Secrétaire,
Mme Margaret Killerby, Secrétaire Adjoint,

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

PROCÉDURE

1. La requérante a introduit son recours le 18 avril 1989. Il a été inscrit au Registre de la Commission de Recours le même jour sous le n° 155/1989.
2. Le mémoire ampliatif de la requérante a été soumis le 28 avril 1989.
3. Les observations du Secrétaire Général ont été soumises à la Commission le 5 mai 1989.
4. L'audience publique a eu lieu à Strasbourg, le 25 mai 1989. Ont comparu à l'audience, la requérante, M^{me} D. Andrei, assistée de Me M. Nadal, du Barreau de Strasbourg; pour le Secrétaire Général, M. G. Buquicchio, Chef de la Section Centrale de la Direction des Affaires juridiques, assisté de M. P. Dewaguet, Administrateur à la Direction des Affaires juridiques.

EN FAIT

5. Les faits exposés par les parties peuvent se résumer comme suit.
6. En mars 1965, la requérante s'est mariée ; ses filles Florence et Bénédicte sont nées en 1966 et 1971.
7. Le 24 août 1972, M^{me} Andrei a commencé à travailler au Conseil de l'Europe.

8. Après un jugement de divorce prononcé en novembre 1972, la garde des deux enfants a été confiée à la requérante et le père a versé la pension alimentaire déterminée par le tribunal.
9. Le père est décédé le 28 juillet 1988.
10. Le 16 septembre 1988, Mme Andrei a demandé, par lettre au Chef de la Division du Personnel, le paiement d'une pension pour orphelin. M^{me} Andrei a précisé par la suite (mémoire ampliatif du 28 avril 1989) que la pension aurait été due à compter du décès du père de ses filles, à savoir le 28 juillet 1988.
11. Le 25 octobre 1988, le Chef de la Division du Personnel a indiqué par lettre à M^{me} Andrei qu'une pension pour orphelin ne pouvait être attribuée en application du paragraphe 4 de l'article 25 du Règlement de Pensions, parce que la requérante n'était pas mariée au père au moment du décès de celui-ci. Par ailleurs, le Chef de la Division du Personnel a reconnu que les enfants étaient bien à la charge de la requérante.
12. Le 27 novembre 1988, M^{me} Andrei a saisi le Secrétaire Général d'une réclamation administrative en demandant qu'elle soit transmise au Comité consultatif du contentieux.
13. Dans son avis n° 1/1989, en date du 18 janvier 1989, ce Comité a exprimé l'avis par 3 voix contre 1 que le Secrétaire Général devrait faire droit à la demande de pension pour orphelin présentée pour ses filles par M^{me} Andrei.
14. Le 24 février 1989, le Directeur de l'Administration et des Finances a signifié par lettre à M^{me} Andrei que sa réclamation était rejetée.
15. Le 18 avril 1989, M^{me} Andrei a introduit un recours.

ARGUMENTATION DES PARTIES

16. La requérante demande l'annulation de la décision du 24 février 1989, par laquelle le Secrétaire Général a refusé l'attribution à ses filles Florence et Bénédicte d'une pension pour orphelin. Elle demande le paiement de cette pension à compter du 28 juillet 1988.
17. Les observations de la requérante peuvent se résumer comme suit.
18. La requérante fait valoir que l'administration a rejeté sa demande en se fondant sur le paragraphe 4 de l'article 25 du Règlement de Pensions, ainsi libellé :

« Les enfants ou autres personnes à charge d'un agent dont le conjoint qui n'était pas agent de l'une des organisations visées à l'article 1, est décédé, ont droit à une pension pour orphelin fixée pour chacun au double de l'allocation pour enfant à charge. »

19. La requérante prétend que l'administration donne de cette clause une interprétation trop restrictive et littérale en refusant la pension parce qu'elle n'était pas l'épouse du père de Florence et Bénédicte au moment de son décès.

20. Elle souligne que la pension est attribuée à un enfant qui a perdu un parent et non à un agent et qu'il y a lieu en conséquence de tenir compte seulement des intérêts des enfants et non du caractère juridique des liens entre leurs parents.

21. En outre, elle allègue que le refus d'une pension dans ce cas introduirait une discrimination entre enfants de couples mariés et enfants de couples divorcés. Le fait qu'elle n'était plus mariée au père de ses filles n'a pas réduit le préjudice subi par ces dernières lorsqu'elles ont perdu leur père.

22. Les observations du Secrétaire Général peuvent se résumer comme suit.

23. Le Secrétaire Général déclare que la Commission de Recours, aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article 59 et du paragraphe 2 de l'article 60 du Statut des agents, ne statue qu'en droit. Elle n'est donc pas compétente pour examiner la validité des divers règlements du Conseil de l'Europe tels que celui des pensions. En outre, ce dernier a été élaboré par les Organisations coordonnées [le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Agence spatiale européenne (ASE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union de l'Europe occidentale (UEO)], qui doivent en conséquence l'appliquer uniformément.

24. Quant au fond, le Secrétaire Général allègue que le paragraphe 4 de l'article 25 est applicable seulement aux cas dans lesquels l'agent et la personne décédée étaient mariés. Le Conseil de l'Europe est tenu d'observer cet article et toute autre interprétation constituerait une violation des règlements établis par le Comité des Ministres et les Organisations coordonnées.

25. Le paragraphe 4 de l'article 25 n'établit pas de discrimination entre enfants car il couvre tous les enfants à charge d'un agent en cas de décès de son conjoint. C'est seulement la relation entre l'agent et la personne décédée qui donne droit à une pension pour orphelin ; la relation entre l'enfant à charge de l'agent et son conjoint n'est pas pertinente en l'espèce.

EN DROIT

26. La requérante a exercé son recours contre la décision du Secrétaire Général du 24 février 1989, refusant le bénéfice de la pension d'orphelin au profit de ses filles Florence et Bénédicte, dont le père est décédé le 28 juillet 1988. Estimant que cette décision est entachée d'illégalité, elle en demande dès lors l'annulation.

27. Le Secrétaire Général soutient qu'aucune illégalité ne peut être constatée, la requérante n'ayant établi, dans son chef, aucune violation des dispositions du Statut des agents et ne pouvant, dès lors, valablement prétendre avoir subi un quelconque préjudice.

Sur la compétence de la Commission de Recours

28. Tout en déclarant ne pas vouloir mettre en cause la compétence de la Commission, le Secrétaire Général entend toutefois soulever sinon une véritable exception, du moins un moyen préliminaire s'y rapportant.

Selon lui, il découle des articles 59 paragraphe 1 et 60 paragraphe 2 du Statut des agents que l'examen de la validité de dispositions d'un acte réglementaire pris, comme c'est le cas du Règlement de Pensions, par le Comité des Ministres, échappe à la compétence contentieuse de la Commission.

En outre, ce Règlement serait doté d'une valeur réglementaire toute particulière puisque élaboré d'un commun accord entre les Organisations coordonnées.

29. La Commission constate que l'objet d'un recours contentieux ne peut être que la contestation d'un acte d'ordre administratif, à savoir toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le Secrétaire Général (article 59 paragraphe 1 du Statut des agents).

Elle souligne toutefois qu'il est constant, comme le confirme sa jurisprudence, que sa compétence contentieuse n'est pas limitée par la nature des textes sur la base desquels l'acte incriminé a été pris par le Secrétaire Général, qu'il s'agisse d'arrêtés, de règlements, voire de dispositions statutaires (cf. sentence Artzet du 10 avril 1973 et sentence Stevens et autres du 15 mai 1985). Le fait que les textes incriminés relèvent d'un accord intervenu entre plusieurs organisations ne saurait limiter davantage la compétence de la Commission.

La Commission n'ignore pas, par ailleurs, la distinction existant entre l'exercice de fonctions juridictionnelles et ce qui doit relever de l'exercice du pouvoir réglementaire.

30. Dans l'exercice de sa compétence, statuant en droit comme le veut l'article 60 paragraphe 2 du Statut des agents, la Commission connaît ici d'une contestation élevée à l'encontre d'une mesure individuelle dont l'illégalité est alléguée.

Sur le bien-fondé du recours

31. A rencontre de l'acte incriminé, la requérante fait valoir deux moyens.

32. Par le premier moyen, la requérante soutient que c'est le statut de l'enfant et non celui de l'agent que vise l'article 25 paragraphe 4 du Règlement de Pensions. Cette disposition consacrerait le lien filial entre le parent défunt et son enfant et tendrait à compenser le préjudice causé à un enfant orphelin quelle que soit la situation de ses parents. Au demeurant, cette pension a été prévue dans le seul intérêt des enfants orphelins, qui en sont donc les bénéficiaires.

33. Selon le Secrétaire Général, la notion de « conjoint » insérée dans la disposition en cause viserait exclusivement les situations dans lesquelles l'agent et la personne décédée étaient unis

par les liens du mariage. C'est à cette condition que serait soumise l'ouverture du droit à pension d'orphelin.

34. Par le deuxième moyen la requérante soutient que le refus de la pension d'orphelin à ses deux enfants consacrerait une discrimination prohibée par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette discrimination résulterait de ce que ses enfants sont nés de parents par la suite divorcés, alors que le lien filial, à l'origine de la pension d'orphelin, ne saurait être légalement remis en cause du seul fait de la rupture du lien matrimonial.

35. Selon le Secrétaire Général, il n'existerait aucune discrimination. En effet, seul compterait, pour l'octroi de la pension d'orphelin, la relation entre l'agent et la personne décédée, pour autant qu'elle ait été le conjoint de cet agent. La relation entre l'enfant à charge de l'agent et le conjoint de cet agent serait à cet égard sans pertinence.

36. L'article 25 paragraphe 4 du Règlement de Pensions se lit ainsi :

« Les enfants ou autres personnes à charge d'un agent dont le conjoint qui n'était pas agent de l'une des organisations visées à l'article 1, est décédé, ont droit à une pension pour orphelin fixée pour chacun au double de l'allocation pour enfant à charge.»

37. Le principe d'une pension pour orphelin lorsqu'un agent décède en activité est consacré à l'article 25 paragraphe 1 du Règlement de Pensions qui dispose que : « Lorsqu'un agent décède en activité ou après avoir eu droit à une pension d'invalidité ou d'ancienneté immédiate ou différée, les enfants, ou autres personnes à sa charge, ont droit à une pension dans les conditions prévues aux paragraphes 2 et 3 du présent article. » Il n'est pas exigé, en l'occurrence, que l'agent ait été marié.

L'article 25 paragraphe 4 de ce même Règlement prévoit le versement d'une pension d'orphelin selon des modalités qui lui sont particulières dans une hypothèse distincte : celle où c'est le « conjoint » d'un agent qui décède.

Or, dans les deux paragraphes, les titulaires de ces pensions sont désignés comme étant «les enfants ou autres personnes à charge» d'un agent.

38. Le Secrétaire Général a mis l'accent sur l'interprétation restrictive à donner au terme «conjoint» contenu à l'article 25 paragraphe 4 du Règlement en question. Cependant, de l'avis de la Commission, le paragraphe 4 susvisé poursuit deux buts principaux. Le premier est de s'assurer que « les enfants ou autres personnes à charge » d'un agent auront en général le droit à percevoir une pension pour orphelin, si l'autre parent décède. Le second but consiste à s'assurer qu'il n'y aura pas versement de deux pensions à ce titre, compte tenu de la rédaction de l'article 25 paragraphe 1, si les parents sont tous les deux agents d'une Organisation coordonnée. De l'avis de la Commission, il résulte de ces considérations qu'il est difficile de mettre l'accent exclusivement sur le terme « conjoint ».

Eu égard au premier de ces deux buts, l'on ne saurait considérer comme acceptable le refus de traiter sur un pied d'égalité les enfants issus de parents par la suite divorcés et les enfants issus de parents toujours mariés.

39. En effet, et ceci revêt en l'occurrence une importance décisive, il est de jurisprudence constante de la Commission que le contrôle d'un acte d'ordre administratif doit s'opérer non seulement à partir des règles en vigueur dans l'organisation, mais également en tenant compte des principes généraux du droit auxquels sont soumis les régimes juridiques des organisations internationales (cf., par exemple, sentence Artzet du 10 avril 1973, paragraphe 23).

Parmi ces principes généraux du droit, qui s'imposent surtout à l'ordre juridique du Conseil de l'Europe, figure la règle de non-discrimination (cf. article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et sentence Caronjot du 3 août 1987, paragraphe 36). Cette règle protège contre toute discrimination les individus placés dans des situations analogues, une différence de traitement étant réputée discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable (ibid., paragraphe 38).

40. La décision de rejeter la demande de pension se fonde en l'espèce exclusivement sur le fait que les parents de Florence et Bénédicte n'étaient plus mariés. Dans une telle situation il échet de prendre en compte les circonstances propres à l'affaire afin de déterminer si une différence de traitement du genre de celle qui est ici en cause peut passer pour objective et raisonnable.

41. Or, il est établi que le père des enfants a pourvu à l'entretien de ses deux filles jusqu'à son décès. Il n'a pas été contesté d'autre part que des relations étroites et stables aient subsisté, après le divorce des parents, entre le père et les filles.

42. Dans ces conditions, il ne peut non plus être contesté que le décès du père a entraîné dans le chef de ses filles un préjudice moral et matériel certain.

43. Refuser dans de telles circonstances la pension pour orphelin revient à établir une différence entre enfants de parents par la suite divorcés et enfants de parents toujours unis par les liens du mariage, différence dépourvue en l'occurrence de toute justification objective et raisonnable.

La prise en compte de la spécificité de la fonction publique internationale de même que des nécessités propres au Conseil de l'Europe ne sont pas de nature à modifier cette conclusion.

44. Il ressort de l'ensemble de ces considérations que les enfants de la requérante ont droit au versement de la pension d'orphelin telle que prévue à l'article 25 paragraphe 4 du Règlement de Pensions. Ayant reconnu ce droit, la décision de refus du Secrétaire Général d'accorder cette pension est, partant, entachée d'illégalité.

45. Dans la présente affaire, le Secrétaire Général n'a pas contesté la thèse selon laquelle, au cas où la Commission déclarerait le recours fondé, le montant de la pension pour orphelin à

verser à la requérante au titre de ses filles, devrait commencer à courir à compter du 28 juillet 1988.

46. Aucune demande de remboursement de frais et dépens n'a été avancée par les parties.

Par ces motifs,

la Commission de Recours :

Déclare le recours fondé ;

Annule la décision du Secrétaire Général du 24 février 1989;

Ordonne le versement des sommes correspondant à la pension d'orphelin selon les barèmes en cours à partir du 28 juillet 1988;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Prononcé à Strasbourg en audience publique, le 21 septembre 1989, le texte français de la sentence faisant foi.

Le Secrétaire de la
Commission de Recours

Le Président de la
Commission de Recours

M. de SALVIA

G. LAGERGREN

Lu par M. Emmanuel DIEZ en audience publique le 21 septembre 1989

E. DIEZ